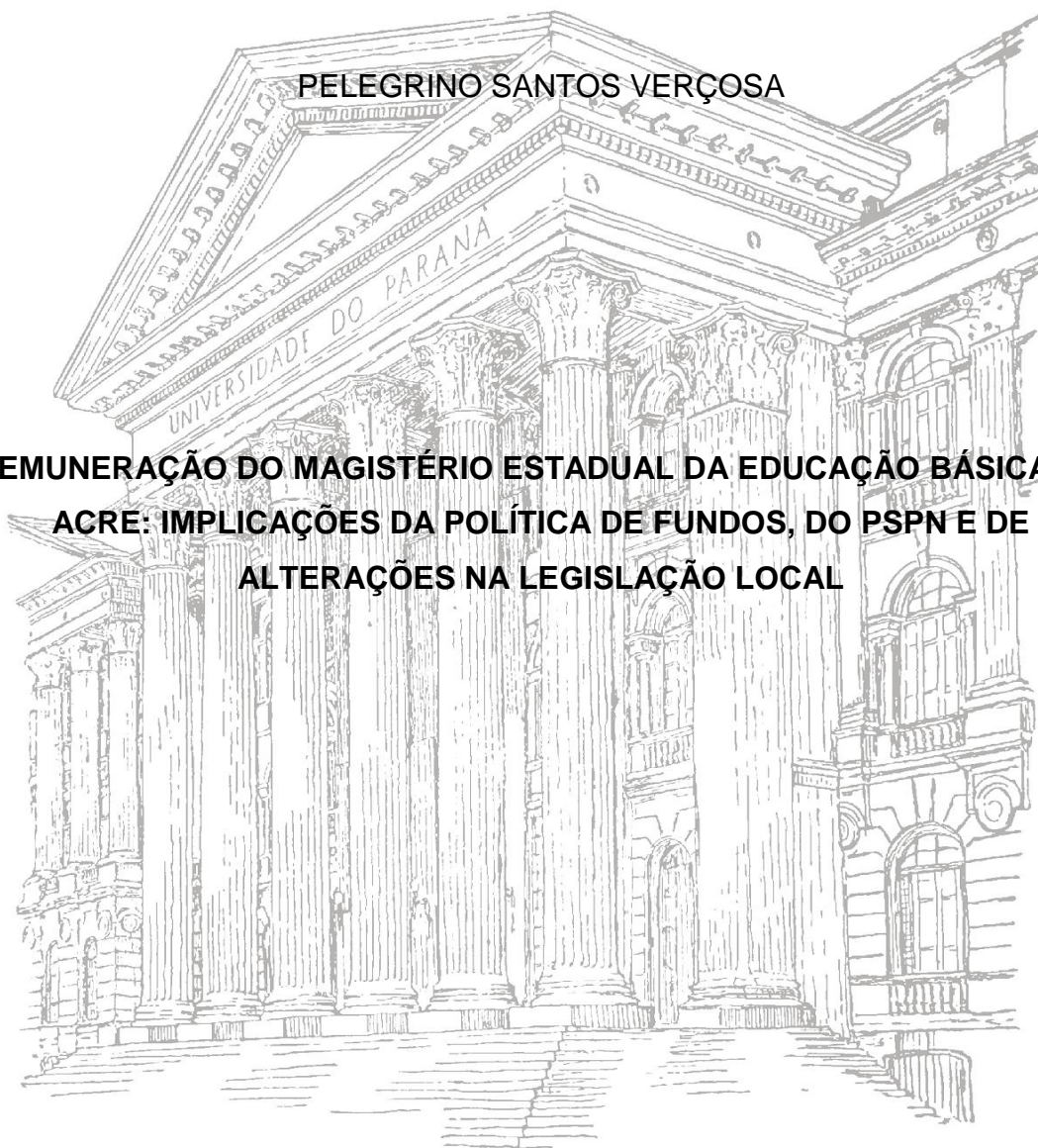


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PELEGRINO SANTOS VERÇOSA

**REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO
ACRE: IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA DE FUNDOS, DO PSPN E DE
ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO LOCAL**



CURITIBA

2016

PELEGRINO SANTOS VERÇOSA

**REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO
ACRE: IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA DE FUNDOS, DO PSPN E DE
ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO LOCAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação. Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, da Universidade Federal do Paraná, como requisito à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi

CURITIBA

2016

DESTINADO PARA CATALOGAÇÃO

Catalogação na Publicação
Cristiane Rodrigues da Silva – CRB 9/1746
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação – UFPR

Verçosa, Pelegrino Santos

Remuneração do Magistério Estadual da Educação Básica do ACRE:
implicações da Política de Fundos, do PSPN e de Alterações na Legislação
Local. / Pelegrino Santos Verçosa. – Curitiba, 2016.
218 f.

Orientador: Profº Drº Marcos Edgar Bassi.

Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação da Universidade
Federal do Paraná.

1. Políticas Públicas – Educação. 2. Financiamento da Educação – Política de Fundos. 3. Educação Infantil – Plano de Carreira. I. Título.

CDD 379.81

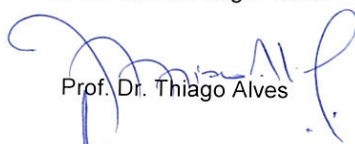
ATA DE DEFESA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
Setor de Educação
Programa de Pós-graduação em Educação

Ata (220) duzentos e vinte referente a sessão pública de Defesa de Tese de Doutorado em Educação. Aos vinte e dois dias do mês de março do ano de dois mil e dezesseis, às quatorze horas, nas dependências do Programa de Pós-graduação em Educação, instalou-se a sessão pública da Defesa de Tese, intitulada "**REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ACRE: IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA DE FUNDOS, DO PSPN E DE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO LOCAL**", desenvolvida pelo doutorando **Pelegriano Santos Verçosa**, aluno regularmente matriculado no Programa de Pós-graduação em Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi, que presidiu a Banca. A Banca Examinadora foi composta também pelos Professores Doutores Tais Moura Tavares, Thiago Alves, I-Juca Pirama Camargo Gil e Rubens Barbosa de Camargo (on-line). O Presidente da Banca Examinadora declarou aberta a sessão e passou a palavra ao doutorando, que desenvolveu uma exposição oral de seu trabalho de Tese. Após a exposição, teve lugar o procedimento de arguição de cada membro da Banca, bem como a defesa, pelo doutorando, das questões arguidas. Concluída a arguição, a Banca Examinadora reuniu-se sigilosamente e exarou Parecer Final de que o doutorando está Apto a receber o título de DOUTOR em Educação. O Presidente da Banca Examinadora declarou que o candidato foi aprovado e cumpriu todos os requisitos para obtenção do título de DOUTOR em Educação, Área de Concentração Educação, devendo encaminhar à Coordenação, em até 60 dias a contar desta data, a versão final da Tese, versão esta devidamente aprovada pelo professor orientador. Encerrada a sessão, lavrou-se a presente ata que vai assinada pela Banca Examinadora e pelo candidato. Curitiba, vinte e dois de março de dois mil e dezesseis.


Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi


Prof.ª Dr.ª Tais Moura Tavares


Prof. Dr. Thiago Alves


Prof. Dr. I-Juca Pirama Camargo Gil


Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo (on-line)


PELEGRINO SANTOS VERÇOSA





PARECER

Defesa de Tese de Pelegrino Santos Verçosa para obtenção do Título de DOUTOR EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi, Prof.^a Dr.^a Tais Moura Tavares, Prof. Dr. Thiago Alves, Prof. Dr. I-Juca Pirama Camargo Gil, Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo (on-line), arguíram, nesta data, o candidato acima citado, o qual apresentou a seguinte Tese: "REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ACRE: IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA DE FUNDOS, DO PSPN E DE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO LOCAL".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que o candidato está Apto ao Título de DOUTOR EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIAÇÃO
Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi		aprovado
Prof. ^a Dr. ^a Tais Moura Tavares		aprovado.
Prof. Dr. Thiago Alves		aprovado
Prof. Dr. I-Juca Pirama Camargo Gil		APROVADO
Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo (on-line)		aprovado

Curitiba, 22 de março de 2016.

Prof.^a. Dr.^a. Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do PPGE

Prof.^a. Dra. Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação
Matrícula: 125750

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha querida mãe Maria de Jesus, que foi absolutamente tudo. Foi avó, avô, mãe, pai e uma grande incentivadora, pois nunca deixou de oferecer educação e sustento.

AGRADECIMENTOS

Espero conseguir agradecer a todas e a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para realização desse trabalho. Caso não consiga, peço desculpas antecipadas.

Sem dúvida, a primeira pessoa que merece meu agradecimento é minha mãe Maria de Jesus. Obrigado por ter trabalhado para garantir meus estudos na infância, pelo carinho e pelo cuidado, pois, sem seu esforço minha vida não teria tido sentido.

Ao Marcos Edgar Bassi, orientador e exemplo de ser humano, de profissional e de humildade, não existem palavras para representar minha gratidão. Sempre usou da sua sabedoria e disponibilidade para ensinar, corrigir os erros e apontar alternativas.

No nível institucional é preciso ressaltar o trabalho exemplar do PPGE/UFPR, especialmente dos professores da linha de políticas educacionais, que foram e serão sempre excelentes exemplos de pesquisadores e profissionais dedicados, comprometidos e engajados com a educação. A CAPES pelas garantias durante o doutorado e principalmente ao povo brasileiro.

Agradeço aos membros da banca de qualificação e defesa, Taís Moura Tavares, Juca Gil e Thiago Alves, por terem aceitado participar, pelas contribuições e pelos ensinamentos. Saibam que o trabalho de vocês não foi em vão, sempre estarão comigo. Ao Rubens Barbosa de Camargo também estendo minha gratidão por aceitar participar da defesa dessa tese, ressaltando que suas falas na FINEDUCA, nas reuniões da pesquisa sobre remuneração e sua produção acadêmica contribuíram bastante.

Aos professores e professoras Andréa Gouveia, Ângelo Ricardo, Marcos Bassi, Mônica Ribeiro, Taís Moura e Paulo Vinícius Baptista, obrigado pelos ensinamentos. Vocês foram essenciais para minha formação e representam a competência dos demais profissionais dessa IES.

Aos colegas de doutorado, alguns da UFPR, representados por Douglas, Beatriz, Cida e Antônio Marçal; e outros da UFAC, nas figuras de José Alessandro e Pierre, muito obrigado pelos momentos de reflexão, crítica e estudos.

Ao Seu Floresvaldo, agradeço por ter ajudado a encontrar moradia em Curitiba, mais acima de tudo por ser uma pessoa que esteve sempre disposta a ajudar e possibilitar tranquilidade para estudar.

Aos amigos, Fábio Silva e Jean Mauro, agradeço pela ajuda na coleta de alguns dados da rede estadual de ensino e pela amizade.

Aos professores que contribuíram com minha formação educacional durante o ensino médio, graduação e pós-graduação.

A Mark Clark e Andréia Dantas faço uma menção especial por todos esses anos de confiança e incentivo, jamais terei como agradecer a vocês, mais saibam que têm o meu respeito, admiração e companheirismo.

Aos colegas de trabalho que representam todos que não serão citados Vicente Cerqueira, Henrique Silvestre, Alcione, Itamar, Cleyde, Salete e Maria de Lourdes.

Ao grande amigo Pierre, que sempre esteve na luta durante esse período, respeitando as diferenças, contribuindo com sua solidariedade e amizade. Muito obrigado!

Aos meus familiares, que do jeito deles tentaram ajudar sempre.

A minha esposa Luciana, que teve sabedoria para lidar com as dificuldades da vida, que do seu jeito e a sua maneira, tentou ser solidária e companheira para que pudesse ter paz e tranquilidade nesse percurso.

A minha filha Ana Gabriella, por ser a razão de todo meu esforço.

RESUMO

A remuneração do magistério público ganhou espaço na agenda pública nos últimos anos, especialmente após a política de fundos de financiamento da educação básica inaugurada com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), substituído a partir de 2007 pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB). A política de fundos funciona como fundo contábil das receitas da educação pública referente à vinculação constitucional, redistribuindo recursos para o atendimento das etapas e modalidades da educação básica, garantindo também a destinação de percentual dos seus recursos para o pagamento dos profissionais do magistério. O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), também contribuiu com a valorização da remuneração dos professores brasileiros. No âmbito do estado do Acre, as mudanças na legislação referente ao financiamento da educação estadual, a criação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), de alterações na legislação e políticas relativas ao magistério público compuseram o conjunto de dados e informações que sustentaram as análises do objeto da tese. O foco esteve na remuneração do magistério estadual, procurando em dados educacionais, financeiros, tabelas de vencimento, entre outros, produzindo estudo analítico acerca do desempenho, da organização e da composição da remuneração. O contexto da legislação e os estudos sobre o financiamento da educação pública brasileira, da lei do piso e da remuneração foram fundamentais para compreensão das dinâmicas do estado do Acre. Essa última questão se mostrou efervescente, o período analisado apresenta movimentação nas políticas de financiamento e de valorização do magistério estadual, com aumento das despesas no financiamento da educação, nova vinculação, gasto aluno ano alto diante do padrão médio nacional, PCCR e suas alterações com ampliação da carreira, gratificações e adicionais, que tendem a torná-la mais atrativa e políticas de premiação. Considerando as limitações da pesquisa, com a ausência de determinados dados, como a folha de pagamento, mesmo assim é possível estabelecer considerações no sentido do crescimento das despesas com o financiamento da educação pública estadual no período da política de fundos, alargamento da rede de ensino e a ampliação do atendimento, incluindo também as despesas com o pagamento dos profissionais do magistério, que foi impulsionado pelo aumento no número de funções docentes e no nível de formação. A nova vinculação revelou várias estratégias do governo estadual, entre elas, o fato de que nem todos os recursos são destinados para MDE, atrelando a esse mecanismo outras Funções ligadas a Função Educação, mesmo assim as despesas da rede estadual foram acima do percentual mínimo. A valorização do magistério com a criação de plano de carreira, programas de formação em nível superior, tabelas de vencimento foram fundamentais, após o PSPN, os professores de nível médio tiveram seus vencimentos melhorados, ao passo que carreira de nível superior sofre achatamento. Muitas possibilidades foram criadas para novos estudos, procurando desvendar as políticas de valorização do magistério estadual no Acre.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Política de Fundos. Piso Salarial Profissional Nacional. Planos de Carreira. Valorização do Magistério. Remuneração do Magistério Público Estadual.

Abstract

The salary of public school teachers gained space on the public agenda in the recent years, especially after the basic education financing funds policy ushered in the Primary Education Development Fund and Teacher Enhancement (FUNDEF), replaced in 2007 by the development of Basic Education Fund and Valuing of Basic Education Professionals (FUNDEB). The fund policy works as an accounting background of revenues of public education regarding the constitutional linkage, redistributing resources to meet the stages and types of basic education, while also ensuring the allocation of a percentage of their resources to pay the teaching professionals. The National Professional Floor Wage (PSPN) also contributed to the appreciation of the remuneration of Brazilian teachers. Within the scope of state of Acre, changes in the law on the financing state education, the creation of the Career Plan, Career and Remuneration (PCCR), changes in legislation and policies relating to public school teachers formed the data set and information sustained analysis of the thesis object. The focus was on the remuneration of teaching state, searching educational data, financial, salary scales, among others, producing analytical study of the performance of the organization and composition of remuneration. The context of legislation and studies on the financing of Brazilian public education, minimum wage established by the law and compensation were crucial to understanding the state of Acre dynamics. This last question proved effervescent, the period analyzed shows movement in the funding policies and recovery of state teaching, with increased spending on education funding, relinking, worn high year student on the average national standard, PCCR as amended with expanding career, bonuses and additional, which tend to make it more attractive and award policies. Considering the limitations of the research, with the absence of certain data, such as payroll, it's still possible to make considerations in favor of growth of expenditure on financing from public education in the period of the fund policy, enlargement of the educational system and the expansion of the service, also including the expenses for the payment of teaching professionals, which was driven by the increase in the number of teaching positions and level of training. The new link revealed various strategies of the state government, among them the fact that not all features are aimed to MDE, linking to this mechanism other functions related to education function, yet the expenses of the state were above the minimum percentage. The teaching was treasured with the creation of career plans, training programs at a higher level, salary scales were essential after PSPN, mid-level teachers had their salaries improved, while top-level career suffers flattening. Many opportunities have been created for new studies, seeking to unveil the state of teaching valuation policies in Acre.

Keywords: Education Financing. Funds policy. Floor Wage National Professional. Career Plan. Appreciation of the Magisterium. Remuneration of the State Public Magisterium.

LISTA DE SIGLAS

AC – Acre

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AFEF – Anos Finais do Ensino Fundamental

AIEF – Anos Iniciais do Ensino Fundamental

APLAC – Associação dos Professores Licenciados do Acre

ALEAC – Assembleia Legislativa do Estado do Acre

Art. – Artigo

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CAP – Colégio de Aplicação

CE – Constituição Estadual

CEB – Câmara de Educação Básica

CEE – Conselho Estadual de Educação

CEE/AC – Conselho Estadual de Educação do Acre

CF – Constituição Federal

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

EI – Educação Infantil

EF – Ensino Fundamental

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e

Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

Valorização do Magistério

H/S – Hora aula semanal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IES – Instituições de Ensino Superior

IFAC – Instituto Federal de Educação do Acre

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD – Imposto sobre Causa Mortis e Doações

Km – Quilometro

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MP – Medida Provisória

MP/AC – Ministério Público do Estado do Acre

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PGR – Procuradoria Geral da República

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDET – Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho

PDS – Partido Democrático Social

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PEDC – Plano Estadual de Formação Docente

PEEM – Programa Especial do Ensino Médio

PEFPEB – Programa Especial de Formação de Professores para Educação Básica

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPR – Partido Progressista Renovador

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

PROFORMAÇÃO - Programa de Formação de Professores em Exercício

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RFB – Receita Federal do Brasil

SEE/AC – Secretaria de Estado de Educação e Esportes do Acre

SEFAZ/AC – Secretaria de Estado de Fazenda do Acre

SGA/AC – Secretaria de Gestão Administrativa do Acre

SINTEAC – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre

SINPLAC – Sindicato dos Professores Licenciados do Acre

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFAC – Universidade Federal do Acre

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VDP – Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – A Vinculação de Receitas da Educação na Constituição Federal.....	45
Quadro 2 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	50
Quadro 3 – Composição do FUNDEF/FUNDEB – Cesta de impostos e percentuais de vinculação.....	63
Quadro 4 – Inclusão das matrículas na política de fundos.....	64
Quadro 5 – Valor aluno ano FUNDEF (1997-2006) e FUNDEB (2007-2014) anos iniciais do ensino fundamental urbano.....	67
Quadro 6 – Valor do PSPN.....	94
Quadro 7 – Governadores do Acre da década de 1980 a atualidade.....	107
Quadro 8 – Despesas com pagamento dos profissionais do magistério no FUNDEF/FUNDEB da rede estadual (R\$ em milhões - dez. 2014 - INPC/IBGE).....	125
Quadro 9 – Número de servidores da SEE/AC no período de 1998 a 2012.....	128
Quadro 10 – Escolas da Rede Estadual e Municipal de Ensino do Acre por tipo de estabelecimento.....	135
Quadro 11 – Legislação do PCCR do magistério público estadual e outras relativas à remuneração.....	152
Quadro 12 – Níveis dos cargos de professor na rede estadual de ensino do Acre.....	157
Quadro 13 – Percentuais da gratificação do magistério estadual pela pós-graduação.....	163
Quadro 14 – Professores de nível médio (PI) e professores de nível superior (PII) da rede estadual de ensino.....	166
Quadro 15 – PSPN e Vencimento base do professor nível médio da rede estadual.....	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas na Função e Outras Funções no período de 1996 a 2014 (R\$ em milhões – dez. 2014 – INPC/IBGE).....	120
Tabela 2 – Evolução das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da rede estadual - 2003/2006/2007/2014 (R\$ em milhões – dez. 2014 - INPC/IBGE).....	122
Tabela 3 – Movimentação de saída de recursos para os fundos e de receitas provenientes dos fundos (R\$ em milhões - dez. 2014–INPC/IBGE).....	125
Tabela 4 – Número de Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa 1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014.....	131
Tabela 5 – Número de Matrículas na Educação Básica da Rede Estadual – 1998/2002/2006/2010/2014.....	134
Tabela 6 - Número de Matrículas na Educação Básica por Localização e Dependência Administrativa, segundo o Brasil, a Região Norte e o Estado do Acre – 2014.....	138
Tabela 7 – Funções docentes da rede estadual e outras redes de ensino.....	140
Tabela 8 – Formação docente na Educação Básica no estado do Acre.....	146
Tabela 9 – Classe de promoção na carreira do magistério estadual.....	161
Tabela 10 – Coeficientes ou percentuais aplicados no Vencimento Base de professores da rede estadual de ensino.....	167
Tabela 11 – Vencimento básico do P2 – 30 horas da rede estadual de ensino.....	169
Tabela 12 – Vencimento Base Inicial e Final Vigente em dezembro - P2 – Habilitação Graduação - 1999 – 2014.....	171
Tabela 13 – Vencimentos Professor P2-30 horas rede estadual de ensino público do Acre.....	174
Tabela 14 – Valores do VDP da rede de ensino estadual do Acre.....	177
Tabela 15 – Remuneração dos diretores de escola na rede estadual de ensino....	188

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentuais de recursos vinculados à educação – 1996-2014.....	114
Gráfico 2 – Movimentação de saída de recursos para os fundos e de receitas provenientes dos fundos (R\$ em milhões - dez. 2014 – INPC/IBGE).....	124
Gráfico 3 – Gasto por aluno da rede estadual de ensino público do Acre (R\$ - dez. 2014, INPC/IBGE).....	127
Gráfico 4 – Número de Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa - 1998/2002/2006/2007/2010/2014.....	131
Gráfico 5 – Matrículas na Educação Básica da Rede Estadual de ensino– 1998/2002/2006/2010/2014.....	134
Gráfico 6 – Evolução das funções docentes nas redes de ensino no Acre.....	140
Gráfico 7 – Funções docentes na rede estadual Acre.....	141
Gráfico 8 – Evolução da formação docente no estado do Acre.....	146
Gráfico 9 – Vencimento Inicial e Final do Professor P2-30 horas – 1999-2014 (Valores reais atualizados para dez./2014 – INPC/IBGE).....	171
Gráfico 9 – Padrões de vencimento do professor PI (Vencimento Inicial) e PII (Vencimento Inicial e Final) e PSPN.....	190

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – Artigo

Arts – Artigos

NT – Não Tinha

ND – Não Disponível

Vencdo – Vencimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
 CAPÍTULO I: CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: ASPECTOS LEGAIS E ESTRUTURAIS.....	36
1.1. Reforma Fiscal do Estado: consequências para o financiamento da educação.....	37
1.2. Dispositivos do financiamento da educação na Constituição Federal de 1988..	44
1.3. Emenda Constitucional nº 14/1996 e Lei nº 9.424/1996.....	54
1.4. Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11. 494/2007.....	62
1.5. Caracterização do FUNDEF e do FUNDEB: diferenças e similaridades entre os fundos.....	64
1.6. O valor aluno ano: legislação e os estudos produzidos a esse respeito.....	67
 CAPÍTULO II: A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E NAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO.....	72
2.1. Alguns antecedentes da remuneração e dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração do magistério público brasileiro antes da Política de Fundos.....	72
2.2. A remuneração dos professores da educação básica no contexto da legislação da política de fundos.....	76
2.3. Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN): aspectos da legislação nacional....	89
2.4. Alguns resultados de estudos sobre remuneração do magistério público da educação básica.....	99
 CAPÍTULO III: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO PÚBLICO DO ACRE.....	105
3.1. Conhecendo alguns aspectos do Estado do Acre: história, geografia, economia, política e cultura.....	105
3.2. Sistema de Ensino Público do Estado do Acre: características gerais.....	109

3.3. Financiamento da educação básica no Acre: aspectos legais, características e dinâmicas regionais.....	112
3.4. Dados educacionais e dimensionamento da rede estadual de ensino.....	130
3.5. Análise da evolução das funções docentes na rede estadual de educação.....	139
3.6. A formação dos profissionais do magistério no estado do Acre.....	144

CAPÍTULO IV: REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO ACRE.....

4.1. Percurso do plano de cargos na rede estadual.....	152
4.2. Ingresso e movimentação na carreira do magistério público estadual.....	158
4.3. Evolução dos padrões de vencimento base dos professores da rede de ensino estadual.....	167
4.4. Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP.....	175
4.5. Incentivos à formação do magistério estadual.....	179
4.6. O tempo de serviço e suas implicações no final da carreira docente.....	180
4.7. Outros adicionais à remuneração do magistério estadual.....	182
4.8. A contratação por tempo determinado e o quadro suplementar dos profissionais do magistério estadual.....	184
4.9. Remuneração da equipe gestora das unidades escolares e o exercício da função docente.....	186
4.10. Implicações do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na regulação do magistério público acreano.....	189

CONCLUSÃO.....

REFERÊNCIAS.....

INTRODUÇÃO

A realização da pesquisa de doutorado que resultou nesta tese possuiu como objeto de estudo a remuneração dos profissionais do magistério na rede estadual de ensino público no Acre. O estudo foi realizado no contexto da política de fundos, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), das implicações do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) nos vencimentos dos professores e das alterações na legislação estadual sobre o financiamento, os Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) do magistério estadual.

Como pode ser observado o movimento da remuneração estadual não deve ser estimado de forma desconectada das políticas educacionais de repercussão nacional, assim como, as ações do governo estadual precisam ser apreciadas na sua particularidade, por conter potencial de diferenciação com relação ao tratamento da valorização do magistério. É nessa articulação entre as políticas de âmbito nacional e estadual que o estudo é desenvolvido.

Antes de chegar propriamente à remuneração do magistério público da rede estadual de ensino no Acre como objeto de estudo, outro projeto havia sido idealizado e apresentado ao Programa de Pós Graduação em educação da UFPR no âmbito do Programa de apoio à realização de cursos de pós-graduação *stricto sensu* interinstitucionais (DINTER) estabelecido entre esta IES e a UFAC, em 2012, tendo como mote o financiamento da educação no que se refere ao processo de municipalização do ensino no estado do Acre. Questões relativas às políticas educacionais e mais detidamente ao financiamento da educação no estado sempre foram motivadoras de muitos questionamentos, principalmente pelo período em que trabalhei como professor na rede estadual. Nesse momento pude vivenciar um pouco das transformações no financiamento e mais especificamente na remuneração dos professores da rede de ensino estadual.

Após começar a frequentar o doutorado na Universidade Federal do Paraná (UFPR), na linha de Políticas Educacionais, logo nos primeiros contatos com o orientador dessa tese, e do início da disciplina Financiamento da Educação, os rumos do projeto inicial foram alterados para a perspectiva da remuneração do

magistério estadual, com a perspectiva de observação dentro da política de fundos e do PSPN.

Esse movimento também se fez pela inserção nas discussões referentes ao projeto de pesquisa: Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN, cujo orientador da tese é um dos coordenadores. Dessa forma, acabei sendo inserido na pesquisa como colaborador, o que foi fundamental para o desenvolvimento de minha aprendizagem em questões relativas ao financiamento da educação, aos planos de cargos e a remuneração do magistério.

Como destacado anteriormente a temática da pesquisa sempre esteve presente em minha vida profissional, foi uma questão de ajuste do olhar ou do foco, o fato de trabalhar com o financiamento e a remuneração do magistério, imputa em aceitar a lidar diretamente com temáticas com alto grau de complexidade, que exigem bastante disciplina para poder compreender o funcionamento e a regulamentação das políticas públicas da área.

As possibilidades de se construir uma pesquisa no contexto da valorização do magistério, considerando a remuneração como categoria de análise pode ser importante para produção do conhecimento, para construção de políticas mais efetivas, e para estudos posteriores, visto que podem contribuir para o diagnóstico de problemas, de elementos não considerados ou que não foram percebido na produção da política educacional.

Nesse sentido, compreender as consequências da política de financiamento e remuneração do magistério no âmbito do sistema público de ensino estadual do Acre é fundamental para delinear as dinâmicas da mesma. Diante desse cenário é preciso considerar as implicações dessa política não somente no cenário nacional, mas principalmente em cenários regionais e locais, verificando como essas ações influenciaram os governos na produção da política de financiamento e de remuneração nos seus respectivos sistemas de ensino.

Nessa breve trajetória, ao retornar a o objeto da pesquisa de doutorado, ficou definido como problema à necessidade de identificar e analisar o desempenho da remuneração do magistério da rede estadual, considerando o período de 1996 a 2014, quando vigora a política de fundos na educacional nacional.

Essa delimitação foi produzida a partir de alguns questionamentos a respeito da temática. Dentre os quais, elementos relativos ao financiamento da educação,

mais detidamente sobre a política de fundos, ao PSPN, aos planos de cargos e a remuneração do magistério público, além de determinantes do estado do Acre sobre as políticas educacionais.

Assim sendo, as perguntas que ajudaram a refletir acerca relacionadas do problema foram: Qual a dimensão do financiamento da educação básica na rede estadual de ensino do Acre? Qual foi o desempenho dos recursos disponíveis e despesas realizadas na educação básica no contexto da política de fundos? Como foi a trajetória da valorização ou desvalorização da remuneração docente diante das políticas de fundos? Qual o percurso do vencimento dos professores estaduais a partir da implantação do PSPN? Qual foi o comportamento da rede de ensino público estadual, considerando a expansão ou não das matrículas, do número de funções docentes, no período dessas políticas? Por fim, o que pode ter acontecido de diferente na rede de ensino público estadual do Acre considerando as tendências nacionais?

O recorte temporal da pesquisa sofreu uma pequena alteração após o processo de qualificação do texto em 2014, pois os membros da banca indicaram que seria mais adequado para a realização das análises, delimitar entre 1996 a 2014, ao invés de 1996 a 2013, o que foi prontamente aceito. Isso se justifica, por entre outros motivos, devido ao fato de em 2014, se encerrar um dos ciclos de gestão do governo estadual, proporcionando assim, uma análise mais adequada dos ciclos de governança.

Assim sendo, o objetivo geral da tese foi de analisar o desempenho da remuneração do magistério público da rede estadual de ensino do Acre dentro da conjuntura constituída a partir da política de fundos, FUNDEF/FUNDEB. A partir do objetivo geral, foram estabelecidos alguns objetivos específicos como forma de auxiliar na compreensão, entre os quais; a análise do contexto da política de fundos, da remuneração do magistério público e do PSPN na legislação educacional. Identificar e analisar o desempenho do financiamento da educação pública estadual no contexto da política de fundos, cotejando com as despesas com a remuneração do magistério. Analisar a remuneração do magistério estadual, buscando identificar como se encontra organizado os regulamentos a esse respeito.

Para fazer o recorte temporal, 1996 a 2014, foram considerados alguns critérios, entre eles, o fato de corresponder à política de fundos de financiamento da educação, a implantação de medidas favoráveis a construção dos planos de cargos

do magistério, a regulamentação do PSPN, entre outras políticas de amplitude nacional. Em âmbito estadual, a instituição do PCCR, em 1999, a mudança no financiamento da educação estadual através da Lei nº 20/2000 e ao período da chegada ao poder do grupo político liderado pelo PT no governo estadual, que logo nos anos iniciais de governança implantou as políticas listadas anteriormente, com a indicação de valorização do magistério estadual, mais essencialmente construindo um processo de reforma do estado e de modernização da administração pública estadual.

Nessa perspectiva, se trabalha com a necessidade de compreender a trajetória da remuneração do magistério público estadual na conjuntura das negociações do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) do magistério estadual, na qual se procurou junto aos representantes da categoria, especificamente o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC), e com o surgimento da Associação dos Professores Licenciados do Acre (APL/AC), depois o Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC), como novo personagem.

Considerando que existem dinâmicas regionais específicas, que no contexto dos Estados e Municípios brasileiros se produz cenas políticas diferentes das tendências nacionais e até mesmo internacionais, uma das perspectivas se localiza na tentativa de compreender como o financiamento e a remuneração do magistério estadual se desenvolveu no contexto dos fundos de financiamento da educação.

Durante o período recortado entre 1996 a 2014 para o desenvolvimento da pesquisa foram sancionadas várias leis que de alguma forma repercutiram o financiamento e a remuneração do magistério público, entre elas, a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996; a Lei nº 9.424/1996; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996; Plano Nacional de Educação de 2001 e de 2014, EC nº 53/2006; Lei nº 11.494/2007; Lei nº 11.738/2008 (PSPN); a Lei Complementar (LC) nº 67/1999, que estabelece o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) do magistério público estadual do Acre; LC nº 20/2000 entre outros documentos legais que sustentam as políticas educacionais.

Desta forma, é de fundamental importância entender como o cenário da política de financiamento e remuneração do magistério público no estado se configura, considerando os elementos da política educacional nacional, da dinâmica legal, dos aspectos econômicos, políticos e culturais. Nesse particular, a pesquisa

considera a valorização do magistério estadual, a oferta educacional e o crescimento da rede de ensino estadual, como elementos de análise que auxiliam a estabelecer indicadores desse processo. Além disso, o estudo tomará as políticas de caráter regional, considerando implicações desse movimento na remuneração no Acre, suas implicações na valorização do magistério público, na oferta educacional e no crescimento da rede de ensino estadual, durante o FUNDEF e FUNDEB, e das implicações do PSPN.

É nesse contexto histórico, político e cultural que o estudo pretende de forma mais clara pesquisar, analisar e discutir a política de financiamento e remuneração do magistério estadual, evidenciando como a remuneração dos professores da educação básica da rede de ensino público do estado Acre se desenvolveu. O foco na remuneração passando pelo financiamento se justifica pela centralidade dessas políticas setoriais nas de amplitude estrutural desenvolvidas nas últimas duas décadas.

Ponderando a respeito das questões expostas, formam o conjunto de fundamentos que justificam a pesquisa, pois a remuneração do magistério público estadual passou a estar cada vez mais presente na construção de políticas educacionais, não somente no que se refere ao financiamento da educação. Estabelecer a metodologia do estudo implica necessariamente em tomar decisões para cercar a análise do objeto de procedimentos capazes de verificar o desempenho do mesmo, o que torna mais complexo o estudo.

Nesse aspecto, a metodologia desenvolvida na pesquisa com vista a realização das análises foi utilizado do estudo de estatísticas educacionais, de dados financeiros e orçamentários, de tabelas de vencimentos e de documentos relacionados à legislação e aos planos de carreira, entre outros.

A partir desse movimento foi construída uma base de dados composta por informações do censo escolar, especialmente das sinopses estatísticas; demonstrativos do FUNDEF/FUNDEB; legislação sobre o PCCR; as tabelas de vencimento; os balanços do governo do estado do Acre. Especificamente As folhas de pagamento foram buscadas, porém não foram cedidas, o que dificultou o estudo pormenorizado de alguns aspectos relacionados ao posicionamento e as despesas com os profissionais do magistério na trajetória da carreira. Com essa premissa, somente no final de 2015 é que a Secretaria de Estado de Educação SEE/AC, disponibilizou parte da documentação, sendo que foram somente os resumos das

folhas de pagamento do período de 2006 a 2014, contendo os valores de todos os meses de cada ano acrescido do 13º salário. Os referidos resumos contêm os valores concernentes às despesas com as doze folhas de pagamento e o décimo terceiro. Além disso, só discriminam valores, o tipo de pagamento e o total de servidores beneficiados em cada item, não diferenciando as despesas com professores e com os demais profissionais vinculados a SEE/AC.

Outra busca por informações relacionadas aos dados e às estatísticas educacionais foi desenvolvida no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), especificamente as sinopses estatísticas do Censo Escolar e de indicadores educacionais, das quais foram colhidas, ajudando no dimensionamento da rede de ensino estadual, procurando verificar desta feita o crescimento da rede de ensino e da ampliação do atendimento educacional.

No Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), foram utilizadas relatórios sobre o financiamento da educação, que são produzidos e arquivados no domínio do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); além de outros documentos financeiros obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essas informações foram utilizadas para verificar o desempenho do financiamento da educação em parte do período da política de fundos, assim como das despesas com o pagamento dos profissionais do magistério estadual.

As análises da remuneração do magistério estadual estão baseadas principalmente em informações coletadas junto a Assembléia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC), especialmente da legislação relativa ao plano de carreira. Também foram recolhidos documentos juntamente com as tabelas de vencimentos, resumos das folhas de pagamento, entre outros, na Secretaria de Estado de Educação do Acre (SEE/AC). Alguns dados do PCCR e da remuneração do magistério público estadual foram obtidos junto ao Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC).

A empreitada junto às entidades sindicais se justifica pelo fato de que nem todos os documentos foram encontrados nas demais instituições. Nesse sentido, a procura se iniciou no Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC), depois no Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC). É importante ressaltar que o banco de legislação do SINPLAC se mostrou o mais produtivo, inclusive com facilidade de acesso por meio do seu sítio oficial.

Após o levantamento do arcabouço de documentos foi realizada a organização e mapeamento dessas informações em ordem temporal crescente, procurando identificar relações da remuneração do magistério público estadual com a política de fundos de financiamento da educação básica, considerando aspectos normativos da rede de ensino estadual do Acre.

No que diz respeito à metodologia da pesquisa, muito dos estudos que serão apontados na revisão bibliográfica nos serve como suporte para análise de aspectos relacionados aos dados e as informações.

No estabelecimento de diálogos com o referencial teórico, foi uma das preocupações da tese entender como a Reforma do Estado, mais especificamente no véis fiscal atingiu o financiamento da educação e o gasto público. Conectado a essa perspectiva procurou-se identificar o processo de descentralização dos serviços públicos relativos ao padrão de proteção social brasileiro, assim Arretche (1999) analisa o movimento de descentralização das políticas sociais, o que em termos educacionais representa uma maior participação dos municípios na educação básica, especificamente a educação infantil e o ensino fundamental.

Sob a influência do receituário neoliberal parte das reformas que foram iniciadas no Brasil cumpriu com as determinações dos organismos internacionais que coordenam essas mudanças no mundo (TOMAMASI; WARDE e HADDAD). Nesse contexto de reorganização administrativa, como observado por Abrucio e Samuels (1997) e Abrucio (2007) as relações intergovernamentais também passaram por mudanças, exigindo capacidade de negociação dos agentes políticos, sendo determinante para qualquer política que não observe o pacto federativo, por muitas vezes exigindo até mesmo, a renegociação de acordos definidos entre os níveis de governo.

Pereira (1998) diz que “a grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado”. Com essa perspectiva foi desencadeada várias reformas no país, buscando essencialmente o ajuste fiscal e econômico, exigindo dos governantes o estabelecimento de prioridades na agenda política e o esquecimento de pactos sociais, bem como de acordos feitos junto a alguns segmentos da sociedade, especialmente da classe trabalhadora, além de indicar para a obrigatoriedade da diminuição do gasto público.

A considerar a análise de estudos sobre os governos FHC e LULA, realizada por Castro (2007), Davies (2004), Giambiagi (2004), Pinto (2002 e 2009) e Oliveira

(2009), entre outros que foram fundamentais para o entendimento dos movimentos políticos, financeiros e educacionais desenvolvidos nesse período, demonstrando como se construiu a reforma do estado no país.

O campo de estudo que apresentou maior complexidade para compreensão e determinação de sua dinâmica durante a pesquisa foi sem dúvida alguma os elementos relativos ao financiamento da educação, pela complexidade que envolve essa política pública e pela necessidade de articular com as demandas relativas a remuneração do magistério dentro da política de fundos da educação. Sobre política de fundos existem muitas discussões, debates e pesquisas que foram produzidos no Brasil a partir principalmente da constituição do FUNDEF. Entre os já realizados, se destaca Araújo (2013) que ao tratar da política de fundos, se refere à legislação do FUNDEF e do FUNDEB, considerando dessa forma as Emendas Constitucionais e as Leis que regulamentam cada um dos fundos.

Para lidar com a legislação, pesquisas e estudos relativos ao financiamento da educação se destaca Melchior (1980 e 1984), Monlevade (1997), Fávero (2005), Cury (2002), Pinto e Adrião (2006), Pinto (2000, 2007 e 2015), Oliveira (2003 e 2007), Davies (2001, 2004, 2006a, 2006b e 2010), Arelaro (2007), Amaral (2012), Martins (2008 e 2010) Gemaque (2007 e 2011), Carreira e Pinto (2007), Lima (2015), Gouveia e Souza (2015), Farenzena (2015), entre outros. Esses estudos foram utilizados como parte do suporte teórico e metodológico para as análises, especialmente da política de fundos, procurando entender o funcionamento e a regulação de tais ações. Além disso, representa parte dos resultados de pesquisas, auxiliando não somente no que se refere ao aspecto metodológico da tese, mais não possibilidades de aproximação e comprovação de hipóteses, além de refletir acerca das possibilidades de articulação entre dados educacionais e dados financeiros.

Estudos de Dutra Jr (2000), Abicalil (2008 e 2009), Barbosa (2011 e 2012), Camargo et al (2009), Pinto (2009), Alves e Pinto (2011), Gouveia e Souza (2011), Fernandes, Gouveia e Benini (2012), Gatti (2012), Gatti e Barreto (2009), Arelaro et al (2012), Fernandes e Fernandes (2013), Souza et al (2012), Camargo e Jacomini (2015), Vieira (2012a, 2012b), entre outros, serviram como base teórica para compreensão de aspectos relacionados aos planos de cargos, ao PSPN e a remuneração do magistério público.

Para Martins (2010, p. 512) com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e

atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ganha materialidade no âmbito do sistema de proteção social brasileiros, consequentemente a política de financiamento da educação através de fundos contábeis, deve ser compreendida como uma política pública, setorial com possibilidade de induzir a adoção de outras políticas, além de poder se consolidar como instrumento de garantia do direito à educação.

O gasto público por aluno segundo Castro (2007) está relacionado ao movimento macro estrutural da economia, crescendo quando há recursos orçamentários e pouca restrição fiscal, e tendo contração nos momentos em que a situação financeira do setor público piora. Para o pesquisador entre os vários desafios para efetivação das políticas educacionais de educação básica, se encontra a necessidade estratégica de proteção do financiamento da educação, considerando a relação do gasto público em educação com conjunturas econômicas e as ações que podem colocar em risco as garantias existentes (CASTRO, 2007, p. 873).

A partir do FUNDEF, a política de fundos assumiu importância central como política de financiamento da educação básica, mesmo sendo um modelo restrito ao ensino fundamental não diminuiu seu protagonismo, o que se reforça com o FUNDEB, pois se mostrou mais amplo, atendendo toda a educação básica. O cenário de crescimento do número de pesquisas sobre políticas públicas, políticas educacionais, remuneração do magistério e principalmente sobre financiamento da educação tem sido uma constante nas últimas décadas. Especificamente sobre financiamento Oliveira (2006) e Dourado (2006) destacam que muitas demandas do cenário das políticas públicas surgem, entre elas as que discutem o papel do Estado na produção de políticas sociais, da democratização e universalização da educação, e principalmente de questões relacionadas ao financiamento da educação. Além disso, os pesquisadores destacados ressaltam a crescente das pesquisas sobre financiamento da educação, inclusive com o surgimento e fortalecimento de uma rede de pesquisadores da área.

Para Gouveia e Souza (2011), o trabalho docente tem passado por mudanças importantes nos últimos anos, influenciado pelas reformas do estado, bem como, em decorrência de políticas públicas voltadas ao setor educacional, . De forma mais precisa dizem que:

Entendemos, como pano de fundo, que o trabalho docente tem passado, ou pelo menos tem sido pressionado a mudanças, fruto, em boa medida, da pressão derivada das reformas educacionais dos últimos 15 anos no Brasil. E, mais recentemente, nos deparamos com questões no campo das políticas nacionais para a educação que se propõe a alterar aspectos importantes do perfil apresentado a seguir. Dentre as quais, destacam-se a lei federal do Piso Salarial Profissional Nacional dos professores (Lei 11.738/08) e as Diretrizes Nacionais para Carreira do Magistério. (GOUVEIA; SOUZA, 2011, p. 3)

Os referidos pesquisadores destacam que o trabalho docente tem sofrido transformações pela influência das reformas educacionais dos últimos anos, o que inclui os aspectos relacionados ao modo de organização da carreira. Para isso, a compreensão da definição do que é remuneração, salário, entre outras, se torna essencial, pois são elementos importantes das verbas recebidas pelos profissionais do magistério, tanto no que se refere ao cenário nacional, como no que diz respeito ao âmbito da rede de ensino público estadual do Acre pode possuir dinâmicas próprias, com formas e maneiras de apropriação dessas categorias. A esse respeito, Camargo et al. (2009, p. 342) diz ser preciso definir o conceito remuneração para evitar que se utilize de forma equivocada, sendo assim, deve ser compreendida como sendo a soma dos benefícios financeiros, entre os quais se inclui o salário, que é acordado em contrato assinado entre as duas partes, trabalhador e empregador. Além desse elemento técnico do conceito de remuneração, a definição de Camargo et al. é a seguinte:

No caso do magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, em outras palavras, o salário (que chamaremos adiante de “salário base”) mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte, etc. [...] (CAMARGO et al.; 2009, p. 342).

A partir dessa definição de remuneração do magistério público se procedeu a análise do plano de cargos e da remuneração do magistério estadual do Acre, com vistas a identificar como se encontra organizado essa políticas na rede estadual.

A concepção de Plano de Carreira incorporada na tese é a utilizada por Dutra Jr (2000, p. 36) que o compreende como sendo um conjunto de normas que definem e regulam as condições e o processo de movimentação dos integrantes em uma determinada carreira, e estabelece a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração. Por sua vez, carreira constitui-se na organização dos

cargos de determinada atividade profissional em posições escalonadas em linha ascendente. Essas definições são essenciais, pois a remuneração acaba sendo composta por vencimento base, gratificações e abonos que devem estar nos planos ou em leis específicas, o que no caso das políticas estaduais vai ser evidenciado através do PCCR do magistério estadual do Acre e da produção legal a respeito da temática.

O crescimento dos estudos sobre a remuneração docente e a centralidade dessa temática no âmbito da educação brasileira, ganha ainda mais espaço com os debates acerca da construção do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), o que de acordo com Abicalil (2008) foi aprovado em um contexto favorável, mesmo assim não passou ileso a polêmicas. Cabe esclarecer que o PSPN é o valor mínimo abaixo do qual não pode ser fixada a remuneração do magistério público dos profissionais de nível médio com jornada de 40 horas semanais. Viera (2012a e 2012b) também ressalta a legitimidade do PSPN, mais demonstra a ação tardia do governo federal com relação a essa política.

No processo de cotejamento das informações, dos dados e dos documentos da tese foram utilizados estudos que apresentam aspectos metodológicos essenciais para as análises, visto que muitos cruzam vários bancos de dados com a política de financiamento, a remuneração do magistério e os planos de carreira, considerando as possíveis implicações dessas políticas na dinâmica educacional. Nesse sentido, esse material foi utilizado para sustentar a metodologia da pesquisa, como também, nas análises, e no que se refere às especificidades do sistema estadual acreano, fazendo uso de adaptações metodológicas na tentativa de compreensão da regulação local e dos movimentos desenvolvidos internamente.

Assim sendo, se procura evidenciar que a remuneração do magistério público deve ser compreendida dentro do contexto macro estrutural das políticas públicas, especialmente no que se refere ao processo de gestão das políticas públicas e políticas educacionais, sendo elemento fundamental da agenda política e do planejamento. É possível compreender que o estudo da remuneração do magistério público passa pela identificação das mudanças na burocracia estatal, considerando especialmente o processo de reforma estatal, consequentemente das políticas que atingiram a educação, o financiamento, os planos de carreira e a remuneração do magistério.

Além disso, se procurou perceber o custo aluno ano, posicionando a remuneração como fundamental para composição do cálculo. Outro aspecto essencial diz respeito ao padrão de financiamento da educação no Brasil, que desde meados da década de 1990 tem se baseado na política de fundos. Por fim, se processa a análise da carreira docente de maneira mais apurada.

De maneira geral, ao reconhecer essa diversidade de possibilidades metodológicas e a centralidade da remuneração na produção de políticas públicas e políticas educacionais se evidencia a necessidade de estudos, de pesquisas e trabalhos que consigam compreender as dinâmicas que envolvem essa temática. Além disso, essa discussão se encontra relacionada com as discussões de qualidade do ensino público e de valorização do magistério público.

Assim sendo, a questão da remuneração do magistério público, se encontra em evidência no debate educacional atual. Tomando por base as possíveis implicações do FUNDEF e do FUNDEB, especificamente com as mudanças da distribuição e do incremento de recursos da educação. Na primeira experiência os recursos eram destinados exclusivamente para o ensino fundamental, o que se altera no FUNDEB, contemplando toda a educação básica. Além disso, faz parte dos objetivos da tese analisar a remuneração do magistério, bem como os planos de carreira do sistema público de ensino estadual.

Gatti e Barreto (2009), e Gatti (2012) identificam pontos importantes com relação à valorização do magistério público brasileiro, inclusive no que se refere à remuneração, sobre o qual se destaca o fato de que o problema salarial no Brasil esta associado à qualidade da educação, a atratividade da carreira e a permanência na mesma. Nessa perspectiva, comparando os salários dos professores com outros profissionais que exigem formação de nível superior não são compensadores e competitivos, mesmo considerando a jornada de trabalho menor não significa que os professores se encontram em melhor condição.

Fernandes; Gouveia e Benini (2012) incorporam em sua pesquisa alguns aspectos metodológicos fundamentais para compreensão da remuneração média dos professores. Nessa perspectiva, essas experiências nos auxiliam a analisar como a remuneração dos professores da rede de ensino estadual se desenvolveu no Acre. Os pesquisadores buscaram analisar informações dos bancos de dados do Programa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os Censos Educacionais do Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP); a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Dessa forma esse estudo contribui para entender as dinâmicas da remuneração e produzem esclarecimentos sobre os benefícios e os problemas da utilização de determinados bancos de dados.

Pinto (2009, p. 54 – 55) evidencia a desvalorização da carreira docente, demonstrando que esse processo é de longa data, já no Brasil século XVIII se identifica que os professores do setor público sofrem com a desvalorização salarial, o que atualmente se aprofunda e se inclui os profissionais do setor privado. Os valores iniciais e finais do vencimento, de um modo geral, ambos podem ser considerados insuficientes e pouco atrativos, sendo que os motivos para isso em alguns países da América Latina, entre eles o Brasil são variáveis, representando por muitas vezes a escassez de políticas públicas voltadas para valorização do magistério. Ao mesmo tempo, em que se nota a baixa remuneração dos professores no Brasil e na América Latina, existe uma gama de estudos orientados por determinada corrente, excluem a correção de provas e trabalhos como parte da jornada de trabalho, o que para Pinto (2009) é um grave erro metodológico. Com isso, rebaixam a jornada de trabalho mensal, quando comparado ao vencimento, o valor da hora trabalhada tende a ser maior, o que apresentaria uma realidade favorável aos professores, porém não contabiliza parte significativa do trabalho docente.

O elemento destacado anteriormente se relaciona com a chamada hora atividade, que no caso do PSPN brasileiro (BRASIL, 2008) se encontra previsto com a destinação de um terço da jornada de trabalho semanal de quarenta horas para o cumprimento da hora atividade, o qual foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que representa um ganho significativo para carreira dos profissionais da educação básica brasileira. Pinto (2009) diz ser possível modificar o quadro da remuneração e da carreira docente:

Dar o salto de qualidade no padrão de remuneração de nossos professores é plenamente factível na realidade tributária brasileira atual. Conseguir realizá-lo, contudo, depende essencialmente de mudança política e no campo dos valores, nas relações que se estabelecem no dia a dia da escola entre os professores, seus alunos e pais. Enquanto estes últimos forem vistos pelos profissionais da educação como adversários e como os

principais responsáveis pelo fracasso escolar, como ocorre hoje, nada mudará; pelo contrário, em tempos de crise econômica, o risco é de ocorrer a desvalorização salarial os professores, ainda mais com o incremento explosivo da municipalização do ensino nos últimos anos, lembrando que os municípios são os mais pobres dos três entes federativos que compõem a República brasileira. (PINTO, 2009, p.62).

A mudança nesse cenário também implica na necessidade de se produzir estudos na educação brasileira a respeito da remuneração do magistério, o que de acordo com Alves e Pinto (2012) não era uma tradição, mais que nos últimos anos tem assumido a centralidade na produção de políticas públicas, visto que, antes não se tinha acesso às informações, o que tem mudado, tanto por parte dos governantes e dos órgãos oficiais, quanto da pesquisa acadêmica, que tem sido mais constante.

Barbosa (2011, p. 182 - 183) identifica que a baixa remuneração do magistério possui uma série de implicações no trabalho docente, entre elas, o fato de que os baixos salários tornam a profissão pouco atrativa. As questões relacionadas aos salários, a remuneração e a valorização do magistério em geral é um problema histórico e que precisa ser resolvido, através de ações efetivas com a produção de legislação que resguarde a valorização do magistério, como principalmente, pela efetivação de políticas educacionais.

Gatti e Barreto (2009, p. 247 – 248) em estudo sobre os professores brasileiros enfatizam que comparando os salários médios de outras profissões que exigem o nível superior como requisito, os professores saem em desvantagem, pois o seu rendimento médio é menor do que o dos outros profissionais. Já no que se refere aos planos de carreira Gatti (2012, p. 90) que os mesmo têm papel central no estabelecimento de condições concretas de valorização do magistério.

No período do FUNDEF, Camargo e Jacomini (2015, p. 236) analisam o vencimento dos professores em determinada amostra de estados e capitais brasileiras. Nesse estudo os autores identificam que houve perda de poder de compra dos vencimentos dos professores, especialmente quando comparado a trajetória dos seus vencimentos com a do salário mínimo, o que pode ser um indicador para comparar o vencimento dos professores no Acre que será analisado no capítulo V. Ressaltam que no período do Fundef ocorreu um rebaixamento do vencimento dos professores, provocado pela desvalorização dos vencimentos iniciais e por mudanças no vencimento final. O movimento positivo na remuneração dos professores teria acontecido nos locais em que foram produzidas políticas como

os planos de cargos com efeito nos vencimentos e em estados da amostra pesquisada que tinham como padrão remuneratório valores abaixo do padrão médio.

Anuatti Neto et al (2002, p. 19) identifica que o FUNDEF teve resultado positivo sobre os salários dos professores da rede pública do ensino fundamental, tendo funcionado como mecanismo de redução das desigualdades nos que possuíam pior remuneração, que seriam os da rede municipal, das regiões norte, centro oeste e nordeste. Todavia, é preciso considerar esse estudo dentro dos paradigmas teóricos utilizados para a análise que se aproximam das teses que não contabilizam a hora atividade e que lidam com a perspectiva da racionalização dos recursos. O que se identifica nos estudos em geral uma tendência a desvalorização do magistério, e mesmo, nas redes de ensino que se tem resultados que podem ser considerados positivos, os professores tinham um padrão remuneratório muito aquém do que pode ser considerado essencial.

Na perspectiva da melhoria da remuneração média dos professores no Brasil, item que está presente no atual Plano Nacional de Educação (PNE), meta 17, ainda é preciso resolver essa situação, pois não se suficientemente esclarecida. Em estudo anterior a sanção do atual PNE, Felício (2013, p. 3) identifica que em nível nacional, ao comparar o salário médio de professores com outros profissionais com mesmo tempo de formação, a diferença seria de 35%. Isso corrobora com as pesquisas que demonstram a desvalorização da remuneração do magistério em comparação a dos demais profissionais.

Na perspectiva de Arelaro e Fernandes (2015, p. 179) a política de fundos contribuiu com a valorização salarial docente, colocando na agenda de estados e municípios, a obrigatoriedade de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração para o magistério. O FUNDEB, mais especificamente, criou as condições legais para a instituição do PSPN, condição jurídica legal da valorização do magistério ao estabelecer 60% de recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

O que se evidencia é que o objetivo de analisar a remuneração do magistério público estadual do Acre, evidenciando as políticas constituídas no âmbito da rede de ensino público estadual, observando o financiamento, os planos de cargos e principalmente a remuneração do magistério dentro das perspectivas criadas pela política de fundos, do PSPN e de outras políticas com implicações na remuneração possui relevância para a pesquisa acadêmica.

A organização do texto da tese é composta pela introdução, na qual se apresenta aspectos relativos ao tema da pesquisa, aos objetivos, metodologia, entre outros elementos. Na sequência passo ao capítulo, cujo foco das análises se encontra no estudo das políticas de financiamento da educação, especialmente da regulamentação dos fundos (FUNDEF/FUNDEB), tendo como princípio articular essa matéria com a perspectiva da remuneração do magistério público, observando também, nesse contexto a Reforma do Estado, especialmente no que refere as mudanças fiscais e sua implicação para o financiamento.

O segundo capítulo consta de estudo da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, observando a legislação educacional, as determinações políticas de fundos (FUNDEF/FUNDEB) com efeito na remuneração e no PCCR, da instituição do PSPN como política de valorização do magistério e de alguns estudos sobre a remuneração do magistério público.

O terceiro capítulo se concentra no estudo do financiamento da educação básica na rede estadual de ensino do Acre, considerando os aspectos e dinâmicas da legislação estadual, entre esses se destaca as alterações na vinculação constitucional, no crescimento da rede e na oferta educacional. Para isso, parte-se do estabelecimento de um breve quadro econômico e político do estado, seguindo com o dimensionamento da rede de ensino estadual com relação aos dados financiamento da educação, das matrículas, funções e formação dos profissionais do magistério.

No quarto capítulo surge a remuneração do magistério estadual do Acre como parte das análises, tomando por base o PCCR/AC, as tabelas de vencimento, políticas de incentivo e atração a carreira, bem como as ações de premiação dos profissionais.

Nas considerações finais são apresentadas as principais conclusões da pesquisa da tese, que são derivadas das reflexões, análises e dados identificados sobre a remuneração no contexto da política de fundos, do PSPN e das políticas de âmbito estadual que atingiram o financiamento, o PCCR do magistério estadual.

CAPÍTULO I: CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: ASPECTOS LEGAIS E ESTRUTURAIS

O foco do estudo desse capítulo é proceder à análise a respeito de alguns elementos inerentes à política educacional brasileira nas últimas três décadas, considerando, nomeadamente, os aspectos relacionados ao financiamento da educação básica e à política de fundos. As questões levantadas permitirão entender parte do funcionamento do financiamento da educação básica estadual no Acre e, principalmente, sobre a remuneração do magistério público estadual, temas que são objeto de análise dos capítulos 3 e 4.

A sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 9.394/1996, levou os governantes a se preocuparem com as normas estabelecidas, haja vista que muitas implicavam em produzir políticas públicas para atendimento às demandas sociais por educação pública. Algumas dessas ações se relacionam com a remuneração do magistério público, pois uma parte significativa do financiamento da educação pública, como prevê a Constituição Federal (CF) de 1988 e a LDB 9.394/1996 deve ser destinada à valorização do magistério.

De forma mais específica, a legislação da política de fundos, implementada inicialmente pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) estabeleceu que parte representativa dos recursos financeiros fosse destinada para remuneração do magistério público, com a determinação de que no mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos para essa finalidade, porém, exclusivamente aos professores que atuavam no ensino fundamental.

Com o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), a política foi ampliada, inclusive, com a previsão de utilização do mesmo percentual do fundo anterior para o pagamento da remuneração do magistério da educação básica, considerando os profissionais que estiverem em efetivo exercício na rede pública de ensino.

O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) é outra política essencial para compreender a remuneração do magistério público estadual e o financiamento da educação, pois com sua aprovação através da Lei nº 11.738/2008 e depois de superado o questionamento judicial, este deveria vigorar em todas as redes de ensino.

Ressalto que as análises realizadas pressupõem o cotejamento de pesquisas e estudos a respeito das temáticas, tomando por fundamento as dinâmicas do financiamento e sua relação com a remuneração do magistério público. Assim sendo, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o assunto, consultas em bancos de dados do financiamento da educação, com o intuito de melhor compreender as nuances que envolve os determinantes políticos, históricos e econômicos da valorização e remuneração do magistério público.

A próxima seção desse capítulo procura fazer uma espécie de recapitulação dos elementos que compõem a conjuntura econômica e fiscal brasileira do período, que dá origem à política de fundos e as políticas de valorização e remuneração do magistério público.

1.1. Reforma Fiscal do Estado: consequências para o financiamento da educação

O contexto da década de 1990 foi marcado por mudanças na organização do Estado, mais especificamente, é possível indicar um processo de reforma com consequências no âmbito do sistema fiscal e tributário, que, no caso brasileiro, teve início no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), considerando o conjunto das mudanças implementadas no setor da organização administrativa do estado, sejam elas aceitas ou impostas por intermédio de receituários dos organismos internacionais.

Como enunciado por Tommasi, Warde e Haddad (2007, p. 23), “não se pode perder de vista a existência de embates internos da política local, especialmente no que se refere à divisão de poderes entre os entes federados”. Apesar da centralidade da Reforma do Estado no mundo, na América Latina e no Brasil é preciso considerar os condicionantes locais, sem desconsiderar “[...] as características que marcam o federalismo brasileiro, com relações intergovernamentais em três níveis, ampliando os custos de qualquer tipo de negociação” (ABRUCIO; SAMUELS, 1997, p. 137).

Na maioria das vezes, as políticas impostas por organismos internacionais, entre eles, sabidamente, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigem como parte dos protocolos assinados pelos líderes mundiais, algum

tipo de contrapartida na perspectiva de adequar suas economias ao regime neoliberal (HADDAD, 2008).

Os países que sofreram e ainda sofrem com o cumprimento do receituário neoliberal imposto por esses organismos nos destinos da política interna e externa, especialmente, no aspecto econômico têm dificuldade para dar conta do que é proposto. Cabe esclarecer que “em 1949, o Brasil já recebeu o primeiro empréstimo junto ao BM” (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 2007, p. 31). Desde então, o país passou a ter relação com maior e, em alguns momentos, com menor intensidade e dependência.

Em âmbito nacional é possível afirmar que a Reforma do Estado Brasileiro teve início na década de 1980, junto a um processo que envolveu o fim da Ditadura Militar e a reabertura democrática, considerando nesse princípio, os Governos de José Sarney (1985-1990) e de Fernando Collor (1990-1992). Na esteira dos muitos problemas que envolviam as atenções do país, desde aspectos econômicos, culturais, sociais e políticos, algumas ações foram promovidas. Dessa forma, Abrucio (2007) aponta que:

Diante desses problemas, alterações importantes no desenho estatal brasileiro foram realizadas no final da década de 1980. O principal exemplo disso foram as reformas nas finanças públicas, feitas pelo governo Sarney, com destaque para o fim da “conta movimento”, do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), favorecendo o reordenamento das contas públicas. (ABRUCIO, 2007, p. 68 - 69).

O início da Reforma do Estado Brasileiro ocorreu com a tentativa de redesenhar o papel do estado, em consideração aos aspectos das finanças públicas, do sistema fiscal e tributário nacional. Algumas reformas foram iniciadas por Fernando Collor que, por sua vez, sofreu um *impeachment* em 1992, e, conseqüentemente, foi impedido de dar sequência às ações iniciadas em seu governo. Em seguida Itamar Franco (1992 – 1994) assumiu o poder dando continuidade, como também, instaurando outras políticas.

No entanto, o caráter mais reformista de inspiração neoliberal, de fato, foi desenvolvido nos dois mandatos do governo FHC (1995 – 1998 e 1999 – 2002), cuja marca mais expressiva foi a instituição do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), liderado pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, responsável direto por desencadear a maioria das reformas. Inclusive, para Pereira (1998) “a

grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado”. Como se percebe, as reformas estavam sendo desenvolvidas em vários lugares do mundo, em muitos setores da administração pública e se faziam necessárias no Brasil.

A compreensão do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, sobre a Reforma do Estado pode ser descrita nos seguintes termos:

A Reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico – político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico – político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico – administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. [...] (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 49 – 50).

Pela ordem dos problemas, o aspecto econômico perpassava praticamente todos os que foram elencados, fazendo com que o governo FHC tomasse atitudes severas em relação à governança e equilíbrio da economia brasileira, que, no período do Plano Real, passou por um processo de estabilização. Algumas das bases do governo FHC para a Reforma do Estado se encontram, em conformidade com Abrucio (2007), na seguinte perspectiva:

[...] Entre os seus pilares, estava a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado pelo ministro Bresser-Pereira. Sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública. Bresser foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil, mas nem sempre ele soube traduzir politicamente tais transformações para as peculiaridades brasileiras. Este diagnóstico foi exposto de forma clara e profunda no livro *Reforma do Estado para a cidadania* (1998). (ABRUCIO, 2007, p. 70 – 71).

Nessa trilha, as políticas desenvolvidas pelo Estado Brasileiro, entre elas, as políticas educacionais e de financiamento da educação, também passaram por mudanças, de maneira especial, no que se refere ao gasto público com educação e as políticas sociais em geral. Durante o governo FHC, algumas reformas do Ministério da Educação (MEC) foram iniciadas, com destaque para as de financiamento da educação, com a implantação do FUNDEF.

Para elucidar esse aspecto, Castro (2007) afirma que:

A educação, ao situar-se no âmbito das responsabilidades do Estado, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social, absorve recursos que são principalmente arrecadados de forma impositiva ao cidadão pelo Estado. Esses recursos, ao propiciar as principais condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais, podem ser um limite e um obstáculo ao atendimento das necessidades e demandas por educação. Além do gasto público, ressalta-se que o financiamento e o gasto com educação no país, também, são realizados pelas empresas e pelas famílias. [...] (CASTRO, 2007, p. 858).

Como a educação é uma das muitas responsabilidades do Estado, quando da constituição do sistema de proteção social brasileiro, esse direito não pode ser descartado, mas ao contrário, é necessário aperfeiçoar a oferta e ampliar o atendimento. Nesse contexto, o processo de descentralização, cuja gênese no país foi a década de 1980, mais levado a termo, a partir dos anos de 1990, foi um marco histórico importante para a execução das políticas educacionais, por conta da divisão de responsabilidades.

Na visão de Arretche (1999), a descentralização imprimiu um novo desenho ao contexto político nacional, posicionando os governos estaduais e municipais como executores das políticas públicas, exigindo dessa forma, uma reflexão a respeito do financiamento dessas ações.

Reconhecendo a educação como o núcleo central desse sistema, com a necessidade premente de garantias para a execução das políticas, especialmente, no que diz respeito aos recursos financeiros, Castro (2007) aponta para os limites do sistema de arrecadação impositiva de tributos, que, em geral, tem por finalidade financiar as políticas públicas. Assim, à medida que os direitos sociais são ampliados, caso do ensino público brasileiro, a partir principalmente da década de 1990, com o objetivo de universalização primeiramente do ensino fundamental e atualmente da educação básica, impôs aos governantes a necessidade de aumentar a capacidade de arrecadação em busca de novas fontes de financiamento.

A liderança do ministro Paulo Renato Souza a frente do MEC, durante o governo FHC foi essencial para o desenvolvimento das mudanças pretendidas. A esse respeito Pinto (2002), assim se manifesta:

No que se refere ao financiamento da educação, podemos dizer que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são

suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior “participação” da sociedade. Dentro desta lógica, aliás, em fina coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, por exemplo, o ensino fundamental em detrimento do ensino superior, ou ainda, no caso do primeiro, o ensino para as crianças na faixa etária ideal, em detrimento da educação de jovens e adultos. Quanto a possíveis recursos adicionais, estes deverão advir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos “amigos da escola” conforme conhecido projeto da Rede Globo de Televisão. Esta postura talvez explique porque, no período FHC, o país gastou em recursos públicos, em média, 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com o pagamento de juros e encargos da dívida pública. O resultado foi um gasto médio por aluno da educação básica da ordem de 11% de nossa renda *per capita*, ou cerca de US\$ 300/aluno-ano. Nos EUA este valor é superior em termos absolutos (US\$ 7.000/aluno-ano), como seria de se esperar, mas também em termos de esforço educacional, já que este valor por aluno corresponde a cerca de 24% de sua renda *per capita*. (PINTO, 2002, p. 124-125).

A partir do demonstrado pelo pesquisador, é possível compreender que o governo FHC, não foi dos mais promissores em matéria educacional, caminhou muito mais na linha da otimização, redução de recursos, focalização dos mesmos e na ideia da existência de um problema de eficiência na gestão. Como nos protocolos do receituário neoliberal, a eficácia e a eficiência numa perspectiva gerencial precisavam ser buscadas, inclusive, para os setores que necessitavam amplificar seus resultados, incluindo aí a educação, já que o governo da época compreendia que não faltavam os recursos, mais, sim, capacidade de gerenciamento.

Dessa forma, o foco da racionalização da utilização dos recursos financeiros e dos demais, passa a ser uma exigência fundamental a ser seguida na administração da educação brasileira. Assim sendo, o FUNDEF com a focalização dos recursos financeiros no ensino fundamental, deixava em segundo plano o atendimento das demais etapas da educação básica. A subvinculação de receitas do fundo destinada ao pagamento dos profissionais do magistério ligados diretamente ao ensino fundamental era uma realidade que tendia a desassistir aos outros que atuavam nas demais etapas.

Para Giambiagi (2004) e Davies (2004), o primeiro governo Lula mudou pouco o foco da política, estando mais alinhado às ações do governo de FHC, do que imprimindo uma nova forma de agir, mantendo, com isso, as principais políticas tidas como de cunho neoliberal, focalizando o superávit fiscal, o congelamento ou a redução dos gastos públicos.

Davies (2004) enfatiza em suas análises que o governo Lula deu seguimento às orientações da cartilha da Reforma do Estado iniciada por FHC, além de sob o manto de promover justiça social, ter feito algumas parcerias com a iniciativa privada, concedendo subsídios e isenções fiscais para promover mais acesso à educação, especialmente, no ensino superior.

Cabe ressaltar a importância do gasto público como categoria presente na administração pública, mais detidamente no significado disso no processo da Reforma do Estado.

Uma definição mais ampla de gasto educacional incluiria tanto as atividades do setor público quanto as levadas a cabo pelo setor privado da economia, compreendendo o emprego de recursos próprios das famílias, empresas privadas e organizações não-governamentais. Para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de Gasto Público Educacional (GPEdu), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos. (CASTRO, 2007, p. 860).

Feita a observação metodológica de Castro (2007) acerca da utilização do conceito de gasto público, o pesquisador destaca que, a partir dos dados utilizados e analisados em sua pesquisa, é possível indicar que houve crescimento do gasto público em educação, porém, quando se compara com a trajetória do PIB, esse aumento perde valor. Outra questão fundamental dessa pesquisa, diz respeito ao fato de que a participação do município no volume de gastos em educação cresceu, indicando um aumento da participação dessa esfera de governo no atendimento educacional, notadamente, do ensino fundamental, sinalizando para um processo de municipalização. Além disso, se “apresenta um decréscimo na participação do estado, e queda na já baixa participação da União” (CASTRO, 2007, p. 865 – 866).

Como se percebe tanto a educação vem sendo descentralizada, quanto os gastos, posicionando os municípios brasileiros como os grandes responsáveis pela educação básica. Todavia, cabe salientar que essa descentralização e municipalização da educação não vêm sendo acompanhadas por garantias de financiamento mais significativas, que possibilitem aos entes federados condições reais de oferta educacional com qualidade.

Os recursos oriundos do FUNDEF não são suficientes, nem tampouco, a participação da União com sua ação supletiva têm contribuído para a solução dos problemas dos entes federados, que não conseguem atingir o valor aluno ano nacional. Nesse sentido, Castro (2007):

Portanto, não houve de fato uma prioridade macroeconômica concedida às políticas educacionais pelos governos no período; ocorreu apenas a manutenção do *status quo* de gasto da política educacional. Cabe salientar que se isso tivesse ocorrido com um PIB em forte crescimento, não seria de todo mal, pois os gastos educacionais poderiam ascender acima do aumento da matrícula, o que poderia representar uma possibilidade de ampliação de gastos relativos e de melhoria da qualidade da educação. Entretanto, não foi isso que ocorreu no Brasil, pois foi um momento de pífio crescimento do PIB, além de ser bastante errático (CASTRO, 2007, p. 868).

Considerando que do período estudado pelo pesquisador até os dias atuais, o cenário político e econômico do país tem sofrido com algumas instabilidades, além de uma forte crise econômica e política, a área da educação tem sido atingida intensamente em razão dos recursos insuficientes para atendimento às suas demandas e a que mais sofreu com os cortes do governo devido à crise.

Para Carvalho (2012, p. 57), a lógica de estabelecimento da racionalidade financeira contida na Reforma do Estado Brasileiro, que, para o pesquisador, se encontra em fina consonância com o receituário neoliberal, indicado para o desenvolvimento das políticas públicas a partir das orientações dos organismos multilaterais “se encontra embutida e com forte impacto no arcabouço legal do financiamento da educação brasileira” (p. 57).

Essa conjuntura estava presente no governo de FHC, pois durante a sua estada no poder, o governo foi responsável por um rígido programa de arrocho fiscal, que tinha por justificativa a busca pela estabilidade econômica. Para Abrucio (2005, p. 63), o governo de FHC foi importante na mudança de padrões federativos, “[...] atacando o estadualismo predatório, reduzindo o repasse dos custos financeiros entre os entes federados e colocando limites a irresponsabilidade fiscal de governadores e prefeitos”.

Nessa última questão é possível dizer que o estabelecimento dos limites de gasto foi motivo de muitas articulações, com o objetivo de quebrar as barreiras políticas. Abrucio (2005, p. 63) destaca que os desafios federativos do governo Lula residem “justamente nos limites e fracassos de FHC. Entre os muitos problemas a serem enfrentados, basta destacar a necessidade de reforma tributária”.

Alguns estudos realizados por Davies (2004), Oliveira (2009) e Pinto (2009) auxiliam na compreensão de parte da dinâmica das políticas educacionais do governo Lula. No geral, a primeira parte dos dois mandatos foi caracterizada por certa continuidade das ações; já na reta final do primeiro mandato, institui o FUNDEB que representou a medida de maior repercussão. Além disso, uma diversidade de programas também caracterizou os tempos de Lula, como, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Programa Universidade para Todos (PROUNI), entre outros.

O governo Lula, segundo entendimento de Araújo (2007, p. 63 – 64), “[...] manteve a linha de continuidade das reformas neoliberais implantadas por FHC, porém, diferentemente de seu antecessor fez algumas ações com políticas compensatórias de combate e redução da pobreza”.

Nessa conjunção de fatores e acontecimentos é que se desenvolveu a política de financiamento da educação básica no país, inclusive, na produção da legislação que será tratada na próxima seção do texto, com uma breve discussão sobre esse tema no texto constitucional.

1.2. Dispositivos do financiamento da educação na Constituição Federal de 1988

Compreender o campo do financiamento da educação é essencial para se apropriar das políticas educacionais, pois a partir do momento em que o Estado assumiu o fomento da educação pública e gratuita da população, as questões relativas aos custos da educação do povo passaram a preocupar a sociedade e os governantes.

A respeito de como garantir o financiamento da educação da população brasileira, pode-se dizer que já no início do século passado, essa era uma preocupação premente da administração pública e de alguns pesquisadores da área. No Manifesto dos Pioneiros da Educação já se vislumbrava essa demanda, assim como nas análises e estudos de Anísio Teixeira. Nesse sentido, merecem destaque duas publicações Teixeira (1961 e 2015), sendo que a referência mais atual se trata de uma republicação.

De modo geral, a preocupação com os custos da educação do povo é o elemento que marca os estudos, externando algumas das inquietações de Anísio

Teixeira, que demonstrava preocupação com esse tema, colocando o mesmo em evidência, discutindo e apontando possibilidades de garantia da educação da população.

Ainda hoje, essa é uma pauta não vencida por muitos países, especialmente, em lugares como o Brasil, que possui dimensões continentais e uma população educacional significativa, além de aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais que dificultam o acesso das populações mais carentes aos serviços públicos e aos bens de cultura, entre eles, a educação.

Para Martins (2010), a política educacional é importante para a redução das desigualdades sociais. O financiamento da educação, por sua vez, deve ser entendido como uma política pública utilizada pelo Estado para colocar em ação um determinado projeto, assim, como as lutas por espaço no fundo público podem representar interesses e conflitos.

Não se pretende esgotar a história do financiamento da educação pública no Brasil, porém, cabe estabelecer um diálogo com alguns dos trabalhos produzidos a respeito da temática. Nesse sentido, buscou-se compreender o percurso da história do financiamento no país. Para isso, a base utilizada foi Melchior (1980 e 1984); Monlevade (1997); Pinto (2000); Fávero (2005); Pinto e Adrião (2006); Gouveia e Souza (2015).

Um dos primeiros estudos a classificar a história do financiamento da educação no Brasil foi produzido por Monlevade (1997), que dividiu em três períodos: de 1549 – 1750; da expulsão dos Jesuítas até o fim da República Velha; e o período de 1934 ao final do século XX. Essa mesma classificação está presente em outros estudos. Nesse aspecto, Pinto (2000), e Pinto e Adrião (2006) identificam três fases: a primeira, entre 1549 até a expulsão dos jesuítas. Nesse momento, o Estado delegava aos membros da Igreja Católica a exclusividade pelo exercício do magistério; a segunda, durou da expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha; e a terceira fase, teve início com a Constituição Federal de 1934 até os dias atuais; essa última marcada pela vinculação de percentual mínimo das receitas destinado para educação.

Outro estudo usado na tentativa de compreender parte da história do financiamento da educação pública no Brasil foi elaborado por Gouveia e Souza (2015). Para os pesquisadores, a história do financiamento da educação no país pode ser ilustrada em quatro períodos distintos: o primeiro, marcado pela educação

jesuítica e caracterizado pela ausência do Estado em relação à educação pública; o segundo, que vai da expulsão dos Jesuítas até a República Velha, representa o momento de estabelecimento de fontes autônomas de financiamento, como foi o caso do subsídio literário; e, o terceiro, a partir de 1934 com a vinculação de percentual mínimo de recursos tributários para educação; por fim, algo novo, caracterizado pelos autores como a fase da política de fundos para educação. (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

A lógica desenvolvida por Gouveia e Souza (2015) estabelece que a experiência da política de fundos deve ser considerada como um dos períodos ou fases do financiamento da educação pública brasileira, ponderando para isso, a vivência democrática, a estabilidade do regime democrático, as lutas que caracterizam a arena pública, bem como da estabilidade e ampliação do financiamento da educação.

Para Lima (2006, p. 22), sobre a origem da política de fundos é possível identificar nas formulações do Manifesto dos Pioneiros de 1932 e mais intensamente na obra de Anísio Teixeira, alguns pressupostos que “nos possibilita dizer que muito do que se tem como concepção e modelo na política de fundos atualmente tem nessa movimentação e em Anísio Teixeira seu embrião”.

Em termos da vinculação de recursos mínimos destinados à educação pública, alguns trabalhos focam como essa questão se constituiu na história da educação brasileira. Entre os vários, cumpre destacar as pesquisas de Melchior (1984), Oliveira (2001), Castro (2001), Sena (2002), Pinto e Adrião (2002), Fávero (2005), Gomes et al (2007), Davies (2010), entre outros, que nas análises sobre financiamento recuperam e discutem a repercussão da vinculação de receitas.

Para Melchior (1984, p. 16) a vinculação constitucional de percentuais mínimos para educação, funciona como mecanismo para garantir prioridade permanente para educação. Esse mecanismo, quando efetivamente cumprido, pode contribuir para evitar que algo fundamental para sociedade seja prejudicado pela falta de garantia de financiamento.

Alguns dos estudos citados acima serviram de base para a elaboração do Quadro 1 a seguir, que ilustra o comportamento da vinculação de receitas destinadas à educação em conformidade com os textos constitucionais. Essa movimentação pode ilustrar a importância dada a matéria.

Quadro 1: A Vinculação de Receitas da Educação na Constituição Federal

Legislação	Ente Federado/Percentual		
	União	Estado	Município
Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
Constituição Federal de 1937	-	-	-
Decreto Lei nº 4.958/1942	-	15 a 20%	10 a 15%
Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/1961	12%	20%	20%
Constituição Federal de 1967	-	-	-
Emenda Constitucional nº 01/1969	-	-	20%
Lei Federal nº 5.692/1971	-	-	20%
Emenda Constitucional nº 14/1983 Emenda Calmon	13%	25%	25%
Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96	18%	25%	25%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Sena (2002); Fávero (2005); Pinto e Adrião (2006).

No geral, observa-se que a vinculação de receitas da educação oscilou bastante, sendo em alguns períodos históricos retirada do texto constitucional, notadamente nos momentos em que o regime político brasileiro assumiu características autoritárias e ditatoriais.

Entre os instituídos legislativos e o efetivamente aplicado por parte dos governos estaduais e municipais, existe um processo de descaminho, que acaba por prejudicar a aplicação dos recursos. A definição de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foi requisito fundamental para o disciplinamento da aplicação dos recursos públicos. A fiscalização da aplicação dos mesmos se faz necessária e rigorosa para que não se estabeleçam formas de burlar a legislação.

É preciso criar mecanismos para aperfeiçoamento das políticas públicas de forma que a distância entre o regulamentado pela legislação e o efetivado pelos governantes não seja longa, mais que se constitua em ações efetivas, que privilegiem a oferta de serviços públicos de qualidade.

Nesse aspecto, o contexto da década de 1980 foi marcado por muitos acontecimentos, que, de forma direta ou indireta, influenciaram o cenário educacional. O final da Ditadura Militar e o processo de abertura democrática configuravam um horizonte de possibilidades para educação no país, haja vista que o processo de redemocratização do Brasil e o debate em torno de uma nova Constituinte poderiam implicar em novos rumos para sociedade, por conseguinte, para educação nacional.

Fávero (2005) em estudo que trata dos aspectos normativos da educação nas constituintes brasileiras destaca que o processo de redemocratização pelo qual passava o país na década de 1980, possibilitava às pessoas a oportunidade de assumir certo protagonismo na produção política e histórica, podendo estes, participar da vida social, como atores ou até mesmo como autores de um processo de construção da Constituinte. Nesse particular, o pesquisador ressalta que a educação foi uma das temáticas mais discutidas no período da construção da carta magna.

Para Vieira e Farias (2007), a elaboração do capítulo da educação na CF de 1988 mobilizava os educadores desde 1986 nos fóruns e eventos relacionados à área. Sustentado em estudos como os elencados anteriormente, foi possível dizer que o capítulo sobre a educação na CF 1988 foi o de maior abrangência e alcance em matéria de educação. Isso pode indicar certa preocupação com a educação e as normas necessárias para a organização dessa matéria, ao qual também se insere os dispositivos relacionados ao financiamento da educação.

Saviani (1997) e Fávero (2005) identificam no período que antecede à CF 1988, a profusão de muitos eventos, fóruns e simpósios relacionados ao debate em torno da educação na Constituinte, com destaque para as Conferências Brasileiras de Educação. De maneira geral, esses momentos históricos tinham por objetivo estabelecer diretrizes educacionais a serem inseridas no texto constitucional.

Considerando o conjunto das transformações e conflitos em torno do texto constitucional, como também em razão das inúmeras transformações pelas quais passava a sociedade brasileira, a CF 1988 foi um marco importante no sentido de estabelecer novos rumos para a organização do país, instituindo perspectivas de princípios democráticos de participação e abertura social, haja vista que o povo estava saindo de um regime ditatorial e ansiavam por igualdade e justiça social. Esse movimento se fez presente nas reivindicações e movimentos populares em defesa da educação pública, obrigatória, universal, laica e gratuita.

Entre o que se estabeleceu como bandeira de luta dentro do conjunto de elementos prioritários para a educação e a sociedade brasileira, depositados na esperança de serem contemplados pela Constituinte, e o modo como lidamos com as Leis, planos de governo e as próprias ações governamentais é preciso ter clareza e compreensão de seus limites, para que sejam efetivamente contemplados. Nesse sentido Cury (2002) evidencia que:

É por essas razões que a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais. (CURY, 2002, p. 247)

Das questões apresentadas por Cury (2002) é importante estar atento ao fato de que as conquistas em educação são resultantes das lutas, inclusive, para a área do financiamento da educação, que se constitui em importante arena de luta pelos recursos públicos. Nas palavras de Martins (2010):

[...] a política educacional é uma *política pública social*, na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos, e uma *política setorial*, uma vez que se refere a um domínio específico. O financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma política pública social setorial, que merece espaço próprio de estudo [...] (MARTINS, 2010, p. 499).

Nesse aspecto, a compreensão do capítulo da educação na CF 1988 é fundamental para identificação das dinâmicas estabelecidas no que se refere ao financiamento da educação básica, das políticas impulsionadas nesse período e atualmente. Assim sendo, fica destacado, inicialmente, o Art. 212 da CF 1988:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma

da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL, 1988)

A vinculação constitucional de receitas para a educação é condição fundamental para o desenvolvimento da educação pública obrigatória e gratuita no país. Nesse sentido, tanto a divisão de responsabilidades, quanto a oferta educacional, devem ter como princípio basilar o estabelecimento de mínimos a serem destinados por cada ente federado para serem aplicados em educação são fundamentais para instrução pública. Assim sendo, o texto constitucional estabelece o mínimo de 18% da receita de impostos da União e de 25% da receita de impostos e transferências de Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Para Amaral (2012), o texto constitucional estabeleceu somente os percentuais mínimos que deveriam ser aplicados em MDE. O Art. 69, da LDB 9.394/1996 reitera os mesmos valores, mas não existe empecilho para que estados e municípios aumentem seus percentuais. No caso do estado do Acre, a Constituição Estadual foi alterada através da Lei nº 20/2000, aumentando o percentual mínimo de vinculação para 30%. Essa questão será analisada no capítulo IV dessa tese.

Operando com a mecânica do financiamento da educação pública, os termos do §1º do Art. 212, estabelecem que a transferência de recursos de um ente federado para outro, não deve ser considerada como receita do governo que a transferir. De tal modo sendo, um determinado nível de governo aplicaria a vinculação sobre os recursos que sobram após as transferências.

O fato de existirem diversos sistemas de ensino, como consta no §2º do Art. 212 da CF 1988, em que os entes federados, são responsabilizados pela execução das políticas educacionais pode, de alguma forma, concorrer para a oferta educacional em caso de a legislação não evidenciar, de forma clara, as responsabilidades de cada um. Isso pode incidir, também, nos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) do magistério público. Para Fernandes (2013, p. 1097), à medida que os entes federados possuírem seus sistemas de ensino consolidados “[...] estarão em condições de criar a legislação a respeito dos planos de carreira e pagar os professores com parte dos recursos da vinculação e do fundo”.

Naquilo que concerne ao poder público, o §3º do Art. 212 institui que a obrigatoriedade da aplicação dos recursos deve ser destinada prioritariamente para o atendimento do ensino obrigatório, que pelas disposições ainda da 5.692/1971

tratava do 1º grau, o equivalente ao ensino fundamental que, atualmente, tem duração de nove anos.

Todavia, a EC nº 59/2009, estabeleceu que o ensino obrigatório devesse atender as pessoas na faixa etária de quatro aos 17 anos de idade. Além disso, como resguardado pelo Art. 208 da CF 1988, a LDB 9.394/1996 prever que a educação obrigatória seja estendida aos que não tiveram acesso à escola na idade apropriada. Outra questão definida pela legislação diz respeito ao fato de que os gastos com a alimentação e assistência à saúde dos discentes, devem ser subsidiados com recursos originários das contribuições sociais e/ou de outras fontes de recursos orçamentários. O salário-educação, que é uma contribuição social e fonte adicional de recursos para o financiamento da educação, prevista no Art. 212, da CF 1988 auxilia nas despesas acima citadas.

O aporte de recursos originários do salário-educação, que é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações da educação pública nacional é m incremento nas receitas de estados e municípios para execução de suas responsabilidades educacionais. O estudo de Amaral (2012) identifica que o salário-educação é resultante da Lei nº 4.440/1964, sancionada em plena Ditadura Militar e constitucionalizada em 1988.

Cabe esclarecer que o salário educação é calculado tomando por base a alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas e/ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). O órgão responsável pela administração dos recursos do salário educação é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que tem função redistributiva desses recursos. Na legislação atual, do montante arrecadado e após as deduções previstas em lei, o restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal; a cota federal corresponde a 1/3 (um terço); e a cota estadual e municipal, corresponde a 2/3 (dois terços). (FNDE, 2015).

Os recursos oriundos dessa contribuição que eram originalmente destinados para o ensino fundamental, a partir da sanção da EC nº 53/2006, com alteração da redação do § 5º, estendeu-se a aplicação dos recursos do salário-educação para

toda a educação básica. Cabe esclarecer que tais recursos não podem ser destinados para o pagamento da remuneração dos professores.

Para as políticas públicas e educacionais no Brasil, o desencadeamento da política de fundos de financiamento da educação pública construída a partir da EC nº 14/1996 e da Lei nº 9.424/1996, que sustentam a organização do FUNDEF e, mais recentemente, da EC nº 53/2007 e Lei nº 11.494/2008, que regulamentam o FUNDEB são requisitos fundamentais para a garantia de financiamento da educação pública e da subvinculação de parte das receitas para o pagamento da remuneração do magistério. A política de fundos resulta de sucessivas alterações no Art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da CF 1988, que no primeiro texto dizia que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.
Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional (BRASIL, 1988).

A partir das alterações providas no Art. 60 do ADCT da CF 1988 através de emenda constitucional se construiu o FUNDEF. Essa política foi criada “[...] com a ideia de revolucionar a educação nacional, promover a justiça social, a equidade no gasto aluno, descentralizando o ensino e reduzindo as desigualdades regionais” (GEMAQUE, 2011, p. 92).

Conforme o Art. 69, da LDB 9.394/1996 18% (dezoito por cento) será revertido para a União; e de 25% (vinte e cinco por cento) para Estados, Distrito Federal e Municípios na aplicação de recursos para MDE. Em seu Art. 67 a LDB 9.394/1996 declara que os sistemas de ensino deverão tratar da valorização do magistério, assegurando dentro dos planos de carreira, entre outras coisas, o piso salarial profissional. O que é fundamental para a categoria do magistério, mas somente em 2008, o Piso Salarial Profissional Nacional foi sancionado.

Abordando o conceito proposto na MDE, Sena (2002) aponta que as interpretações indevidas com relação ao que pode ser gasto ou não com os recursos da vinculação, poderiam diminuir, mas não acabar totalmente, pois os próprios Tribunais de Contas pelo país, ainda não possuem uma compreensão padrão, embora a definição pela legislação definindo no tocante aos gastos de MDE.

Nesse sentido o Quadro 2 traz os Arts. 70 e 71 da LDB 9.394/1996 para ilustrar o que pode e o que não pode ser considerado MDE.

Quadro 2: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

<p>Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:</p> <p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:</p> <p>I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>
---	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL (1996).

Essa demarcação de MDE é essencial, pois a partir dessa normatização nos sistemas de ensino, os gestores passaram a lidar de forma mais concreta com os recursos financeiros da educação, especialmente, no que se refere aos dispositivos da vinculação constitucional. Nesse sentido, a fiscalização da aplicação desses recursos deve ser eficiente. Sobre esse aspecto, a LDB 9.394/1996 define que:

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim

como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.(BRASIL, 1996).

Esses dispositivos são importantes para a consecução de práticas fiscalizadoras e de gestão democrática, considerando o fato de que a comunidade pode participar do processo. Entre as possibilidades de participação destaca-se o acesso público às informações concernentes aos recursos financeiros da educação, que necessitam de aperfeiçoamento e disponibilização para a sociedade.

As próximas seções desse capítulo discutem a política de fundos de financiamento da educação pública, focalizando as relações estabelecidas com a remuneração do magistério público, na tentativa de elucidar aspectos relevantes sobre as questões do FUNDEF.

1.3. Emenda Constitucional nº 14/1996 e Lei nº 9.424/1996

Ao examinar as normas criadas pela EC nº 14/1996, a respeito do financiamento da educação básica e com efeito na remuneração do magistério público, é preciso tratar das relações estabelecidas no sistema federativo, que pode ser compreendido como uma forma de organização político territorial do Estado, com a presença de um regime colaborativo entre os entes federados. Nesse cenário, “[...] a federação é compreendida, considerando a heterogeneidade que divide uma nação; e a existência de um discurso e de uma prática que defenda a unidade na diversidade” (ABRÚCIO, 2005, p. 42).

O Brasil experimenta a mais de um século, segundo Souza (2005), um regime federativo de divisão da nação, sustentado em três níveis de organização, a saber: o federal, estadual e o municipal, tendo vivenciado vários arranjos entre os entes federados. Nesse aspecto, Arretche (1999) elucida que no estado federativo brasileiro, o contexto posterior à CF 1988, estabeleceu autonomia política aos municípios, instituindo um processo de descentralização das políticas sociais.

Os pesquisadores citados acima, acrescido de Oliveira (2003) evidenciam que o federalismo brasileiro é deveras complicado, pois diferentemente do que existe na maioria dos países do mundo que adotam esse regime, a experiência

brasileira conta com três níveis de organização, ao passo que a regra geral no mundo é de dois níveis. A condição particular do Brasil pode ter relação direta na oferta dos serviços públicos, especialmente na educação.

É interessante a análise feita por Oliveira (2007), a respeito do desafio do governo FHC:

Assim, ao assumir em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso viu-se ante um dispositivo constitucional crucial para a educação, que não era cumprido. Ao mesmo tempo, havia dois problemas a equacionar: o desequilíbrio existente em relação à maior ou menor presença dos diferentes governos estaduais e municipais no atendimento à demanda pelo ensino fundamental, expresso no atendimento desigual por parte de estados e municípios das Regiões Sudeste e Nordeste; e o atendimento à previsão constitucional de instituição de um **piso salarial nacional para o magistério** (OLIVEIRA, 2007, p. 108).

Com interferência direta na remuneração dos professores, o estabelecimento do piso salarial nacional para o magistério previsto na CF 1988 era uma política que deveria ter sido efetivada, porém isso não foi executado de imediato pelo poder público. Na esteira dessa demanda, o Conselho Nacional de Educação (CNE), através do Parecer nº 02/1997 da Câmara de Educação Básica (CEB), relatado por João Monlevade que, por sua vez, foi rechaçada pelo Ministro da Educação Paulo Renato Souza representou uma tentativa. Todavia, a Resolução nº 03/1997 foi homologada com a missão de estabelecer padrões de valorização do magistério público.

A respeito do percurso histórico dos acontecimentos acerca do financiamento da educação, valorização do magistério público, piso salarial profissional nacional e planos de carreira, Souza, Gouveia e Abreu (2012) ressaltam que a Resolução CNE/CEB nº 03/1997, não atendia mais as demandas e o curso das alterações legais, foi amenizado em razão do Parecer CNE/CEB nº 09/2009 e da Resolução CNE/CEB nº 02/2009, ao instituir as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério Público no âmbito dos estados, municípios e Distrito Federal.

A intenção da política de fundos, inaugurada com o FUNDEF era solucionar minimamente as desigualdades presentes no país, pelo menos no que tange ao financiamento e oferta educacional. Em relação às implicações do FUNDEF no pacto federativo, Pinto (2007) evidencia a existência de duas implicações, a saber: “a primeira relacionada à oferta educacional, com o aumento do protagonismo dos

municípios; e a segunda, diz respeito à distribuição de receita tributária entre os municípios de um mesmo estado” (PINTO, 2007, p. 881).

Assim sendo, se faz necessário compreender os termos da legislação do FUNDEF e dos estudos produzidos sobre a carreira e a remuneração do magistério público. Em primeiro plano, merece destaque a nova redação dada pela EC nº 14/1996 ao Art. 211, § 1º da CF 1988:

§ 1º - A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1996, alterados pela EC nº 14/1996)

Considerando a primeira versão do texto constitucional aprovado, percebe-se que a EC nº 14/1996 acrescenta elementos textuais, no sentido de evidenciar a função redistributiva e supletiva a ser exercida pela União com a construção da política de fundos. Além disso, ratifica a perspectiva da equalização das oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade.

Esses dois aspectos são extremamente complexos, especialmente, em sistemas educacionais como o brasileiro que, entre outras características, é marcado por fortes desigualdades de naturezas políticas, econômicas, culturais, sociais, regionais, entre outras. É possível compreender na leitura de Cury (2008) e Saviani (2010) ao defenderem a introdução de um Sistema Nacional de Educação, a importância do enfrentamento das desigualdades existentes entre os entes federados, especialmente, no que tange às responsabilidades de cada um dos respectivos sistemas de ensino.

De tal modo sendo, a unidade sistêmica deve ser mantida, observando para isso as diferenças, além de procurar solucionar as desigualdades. Isso em termos de financiamento da educação contribui para viabilizar a redistribuição dos recursos,

particularmente, por parte da União, podendo contribuir dessa forma com a redução ou até mesmo eliminando as desigualdades entre os entes federados.

Atualmente, a LDB 9.394/1996, Art. 4º, Inciso I estabelece que a educação básica deve ser obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, alteração dada pela Lei nº 12.796/2013, decorrente da Emenda Constitucional nº 59/2009. Essa mudança tem consequências importantes para os municípios, notadamente, pelo atendimento deficitário na pré-escola.

Em estudo realizado por Pinto (2007) é possível perceber a movimentação das matrículas em âmbito nacional entre as redes de ensino, com uma tendência de efetiva de maior participação da rede municipal na oferta educacional. De acordo com o autor, a partir dos dados do Censo Escolar, no período compreendido entre 1991 e 1996, as matrículas municipais eram em torno de 37% (trinta e sete por cento), passando a representar em 2006, o percentual de 52% (cinquenta e dois por cento).

Esse cenário de crescimento da participação do município na oferta educacional tem sido evidente, especialmente, pelo fato de a legislação da política de fundos estabelecerem a vinculação direta entre as matrículas e os recursos, bem como a obrigação dos repasses serem destinados tão somente para etapa que cada ente federado é responsável, regra que fora estabelecida pela legislação do FUNDEB.

A redefinição das responsabilidades educacionais, envolvendo os entes federados estabelecida no parágrafo 3º aponta que os Estados e o Distrito Federal devem atuar no atendimento às demandas do ensino fundamental e ensino médio. Isso influencia o processo de municipalização das matrículas no país. Já no parágrafo 4º existe há a indicação de que os mesmos devem trabalhar em regime de colaboração para cumprimento da meta de universalização da educação obrigatória. Para Cury (2012, p. 42), “a construção produzida pela CF 1988 e LDB 9.394/1996 em torno da efetivação do regime de colaboração abarca a organização na educação nacional”. A proposta enfatiza aspectos concernentes à articulação, coordenação e a inexistência de conflitos legais e integração para os mesmos fins. Ao contrário, o citado regime não se consolidará, indicando a falta de diálogo entre os entes federados, contribuindo dessa forma, para fragilizar a oferta educacional por parte dos sistemas de ensino.

O regime de colaboração colabora para o enfrentamento das “desigualdades de oferta educacional existente entre os entes federados” (GOUVEIA; TAVARES, 2012, p. 186). Para os autores, esse aspecto quando regulamentado e assumido como política entre os entes federados pode contribuir para que a oferta educacional seja levada a todos.

No que se refere às funções e incumbências da União verifica-se é um processo de descentralização das políticas sociais referentes ao sistema de proteção social brasileiro, incluindo, nesse conjunto, a educação, ação desencadeada por meio do processo de municipalização do ensino como identificado por Arretche (1998 e 1999).

Todavia, esse movimento não é acompanhado por uma reforma tributária que possibilite condições financeiras aos entes federados, suficientemente favoráveis para assumirem a oferta dos serviços públicos, quanto mais com o mínimo de qualidade que a população precisa. A grande maioria dos estados e municípios brasileiros é dependente das transferências constitucionais, portanto, limitados financeiramente. Daí as dificuldades observadas no atendimento público.

O FUNDEF funciona, também, como política indutora da municipalização do ensino fundamental, pois com a concentração dos recursos da política de fundos nessa etapa da educação básica. Em certa medida, a política deixou desassistidas as outras etapas e modalidades de ensino, haja vista que os recursos que sobravam da subvinculação do FUNDEF poderiam ser utilizados pelos governos estaduais e municipais para investimentos nas demais etapas da educação e modalidades de ensino sob a sua responsabilidade.

Tomando por base os dispositivos legais citados é importante compreender a dinâmica da divisão de responsabilidades, no que se refere à oferta educacional, pois esse é um elemento importante para as políticas educacionais e de fundos, pois a definição das incumbências de cada um dos entes federados influencia, ou mesmo, contribui para a definição da ação dos mesmos em matéria educacional.

Considerando esses aspectos da legislação, Pinto (1996) destaca que a divisão de responsabilidades educacionais no Brasil, não parte do zero, pelo contrário, já existe no território nacional, a presença de três sistemas de ensino amplos e complexos. Nesse sentido, tanto no âmbito nacional, quanto regional e local é preciso investigar as disposições dessa divisão de responsabilidades educacionais entre os entes federados que também imprime a mesma relação, ou

seja, os municípios e os estados oferecem educação, considerando além da legislação as condições e características de seus respectivos sistemas de ensino.

De acordo com Pinto (1996), a EC nº 14/1996 foi permeada pelos seguintes princípios: progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino médio assim como o ensino fundamental para as pessoas que não tiveram acesso da idade própria; estabelecimento de padrão de qualidade e definição de que os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino médio e ensino fundamental; passou aos municípios a responsabilidade de atuação no ensino fundamental e educação infantil. Tudo isso, mediante a aplicação de no mínimo 60% (sessenta) por cento das receitas da vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), procurando universalizar o atendimento do ensino fundamental e garantir uma remuneração condigna do magistério.

Pinto (1996) apresenta algumas análises iniciais do FUNDEF. A primeira diz respeito ao fato de que esse fundo contábil não acrescentou nenhum recurso novo para a educação, o que pode ser considerado como relevante, pois a dinâmica a ser constituída por essa política seria de redução das desigualdades entre os entes federados que, pela característica do regime federativo, exigiria a inclusão de novos recursos, especialmente, para atender aos entes federados com menor capilaridade de receita. Outra questão trata da participação da União na complementação de recursos junto aos estados e municípios, que por ventura aplicarem valores abaixo do parâmetro nacional, o que por sua vez, não seria muito, pois grande parte dos estados e municípios brasileiros já fazia isso.

Ao considerar as dimensões continentais do Brasil, os processos políticos, culturais, econômicos e sociais que marcam os entes federados, a desigualdade precisa ser combatida. No federalismo brasileiro esse papel deve ser exercido pela União com sua ação supletiva, em matéria de educação essa é uma ação desencadeada através do regime de colaboração. Oliveira (2003) pontua que:

Na medida em que a União não cumpre o seu papel complementar no Fundo, ela aprofunda as desigualdades regionais, contrariamente a um dos objetivos declarados do Fundef. Apesar de se ter uma possibilidade de diminuição da desigualdade internamente a cada estado, a omissão do governo federal, neste caso, é amplificadora das desigualdades regionais (OLIVEIRA, 2003, p. 150)

Pelas disposições constitucionais Oliveira (2003) ressalta que a ação de oferta da educação básica está concentrada nos estados e municípios brasileiros, desobrigando a União de sua oferta direta, diminuindo, inclusive, a responsabilidade de contribuição financeira para com os dois entes federados.

As análises e estudos de Pinto (2002, p. 128) demonstram que apesar de o governo federal ter a responsabilidade de redução das desigualdades relacionadas ao gasto por aluno, isso não aconteceu. Nesse sentido, o não cumprimento dos dispositivos legais referentes à complementação por parte do governo federal para o valor aluno ano, especificamente, para os estados mais pobres e com renda per capita abaixo do valor nacional, “foi fator impeditivo de amenizar ainda mais as desigualdades nacionais” (OLIVEIRA, 2007, p. 116).

Ainda, a esse respeito, Davies (2006, p. 758) acrescenta que o “potencial equalizador do fundo é prejudicado pelo fato de não incluir o percentual mínimo 25% (vinte e cinco) por cento de todos os impostos, mais apenas 15% (quinze) por cento de alguns”. Acrescido a esse aspecto, o fundo limitou-se ao âmbito estadual, não enfrentando as desigualdades entre as regiões e os estados. Essa, sem dúvida, deveria ser uma questão a ser enfrentada, pois as desigualdades entre os entes federados e as regiões do país são muitas.

Interessa saber mais detidamente nessa seção do texto sobre as implicações do FUNDEF na remuneração do magistério público. Em termos de legislação, ao alterar o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a EC nº 14/1996 definiu que nos dez primeiros anos da promulgação da referida emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam destinar não menos de 60% (sessenta por cento) dos recursos da vinculação constitucional para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. A intenção é assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. Assim se identifica que a política de fundos implicou em subvincular parte dos recursos da vinculação constitucional.

A regulamentação do FUNDEF através da Lei nº 9.424/1996 institui a política de financiamento da educação no Brasil, através do modelo de fundo contábil que, essencialmente, atenderia ao ensino fundamental, considerando estritamente as matrículas do ensino regular, prevendo, ainda, em seu bojo, a valorização do magistério.

Nesse último caso, o Art. 2º da lei determina que os recursos recebidos do fundo pelos governos estaduais e municipais, por conta da matrícula de EF em suas redes deveriam ser gastos com a MDE e na valorização do magistério. Os vários estudos que discutem o financiamento da educação pública brasileira e a política de valorização do magistério, como os realizados por Camargo; Gouveia; Gil e Minhoto (2009), Fernandes (2013) mostram a importância de garantir recursos para a remuneração do magistério público. O Art. 7º da lei do FUNDEF evidencia que:

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º. (BRASIL, 1996)

Dos recursos do FUNDEF, que representam a subvinculação de 60% (sessenta por cento) da vinculação constitucional, o mesmo valor percentual, pelo menos, deve ser destinado para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício nas atividades do ensino fundamental.

Além desse dispositivo, o FUNDEF determinou o limite de seis meses de vigência da lei para que os Estados, Distrito Federal e Municípios dispusessem de novo Planos de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério, formalizando, em termos legais, a ideia de remuneração condigna dos profissionais atuantes efetivamente no ensino fundamental. No caso dos professores da rede de ensino estadual do Acre isso foi constituído em 1999, portanto, pouco tempo depois do início do FUNDEF.

Outro aspecto que merece ser destacado sobre os novos planos diz respeito à previsão de investimentos na formação dos professores leigos, que, por sua vez, deveriam compor um quadro em extinção do magistério público, com o prazo de cinco anos para cumprir com essa determinação. Essa também foi uma situação identificada junto à rede estadual de ensino do Acre, o que será delineado e explorado no capítulo V.

Davies (2001 e 2006) vislumbra equívocos do FUNDEF e possibilidades do FUNDEB. No caso do primeiro fundo contábil evidencia elementos conflituosos referentes à valorização do magistério, destinação de 60% para os profissionais do

magistério, anteriormente, pela EC nº 14/1996 especificamente para os docentes do ensino fundamental. O segundo fundo seria uma solução para os problemas do FUNDEF, porém não foi isso o que aconteceu, não tendo solucionado o caso dos profissionais do magistério.

Gemaque (2007 e 2011) destaca que o FUNDEF atingiu os municípios mais pobres que dependem das transferências constitucionais, ocorrendo melhorias nas condições de trabalho, considerando as questões salariais e de formação inicial. Nessa perspectiva, com a finalização do FUNDEF, entra em cena o FUNDEB, que será objeto de análise na parte seguinte do texto.

1.4. Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007

Como o FUNDEF tinha prazo para findar foi necessário pensar em um novo fundo, continuando com o modelo anterior a esse tipo de política, ou mesmo criar uma nova forma de distribuição dos recursos da educação pública. Essa questão já estava na pauta do Congresso Nacional, pois alguns projetos já tramitavam. De um modo geral, apresentavam alternativas à política de fundos de financiamento da educação básica até então desenvolvida.

Para ser mais preciso, até 2004, tramitavam oito propostas de emendas constitucionais com a finalidade de alterar o modo de financiamento da educação (GEMAQUE, 2007). Como citado pela pesquisadora, já existia uma movimentação em torno de um novo fundo. Entre as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) destaca-se a PEC 112/1999, do Deputado Federal Padre Roque PT/PR, propondo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

Gemaque (2007, p. 31) relembra que o FUNDEB já constava nas propostas do plano de governo de Lula, caracterizando-se “em uma das principais ações em matéria educacional do governo do PT”. Vale lembrar que o Estado do Acre também era governado por esse mesmo partido, portanto, a base para as políticas educacionais desenvolvidas em âmbito local vinham das diretrizes políticas e administrativas do partido.

O novo fundo, segundo seus propositores, “deveria corrigir as falhas deixadas pelo FUNDEF, inclusive, as relacionadas as desigualdades e os problemas federativos” (DAVIES, 2006, p. 760). Assim, no FUNDEB, como esclarece

Farenzena (2015, p. 96), “[...] cerca de dez estados brasileiros passaram a receber a complementação da União”. Complementa a autora, que alguns estados, como Maranhão e Pará, os valores referentes à complementação da União chegava a representar 49% e 42% dos recursos do fundo. Considerando esse aspecto, o estado do Acre não recebia a complementação da União, pois já gastava acima do valor aluno ano.

Para além das desigualdades regionais, a questão da focalização não existiu no FUNDEB, pois como assevera Martins (2009, p. 208), “que uma das principais medidas do FUNDEB foi a ampliação da cobertura a todas as etapas e modalidades da educação básica, antes limitada ao ensino fundamental”.

Para Gemaque (2007), a lógica do FUNDEB tende a ser a mesma do FUNDEF, porém, com a ampliação da cobertura do financiamento da educação com os recursos do fundo contemplando a educação básica não somente o ensino fundamental, conseqüentemente, alargando o atendimento educacional. A EC nº 59/2009 alterou a regra da obrigatoriedade ao expandir o atendimento para as pessoas de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos de idade.

Em termos da relação FUNDEB, “ampliação do atendimento, obrigatoriedade e compreensão por parte do governo federal de que o valor do aluno ano é suficiente para atender às demandas dos sistemas de ensino foi propagandeado durante o governo FHC” (PINTO, 2002, p.128). Já no governo Lula, a propaganda oficial era de que existiam diferenças com relação ao governo anterior, “porém parte da política era praticamente igual ao vivenciado nos tempos de FHC, com o congelamento dos gastos sociais e tão somente o combate a alguns vetos promovidos pelo governo anterior” (DAVIES, 2004, p. 246)

O FUNDEB era visto com muitas expectativas. A esse respeito, Gemaque (2007) e Sena (2008) destacam como objetivos do fundo, a equalização dos recursos; a universalização da educação básica, com exceção da creche; redução das desigualdades pela garantia de investimento mínimo que assegure a qualidade do ensino; e instituição de condições para garantir o piso salarial profissional nacional. Além disso, é possível acrescentar a complementação da União (10%) e a valorização dos profissionais da educação.

Como esclarece Farenzena (2015, p. 83), “o valor a ser complementado pela União ao FUNDEB deve corresponder a 10% dos recursos da contribuição dos governos estaduais e das prefeituras”. Sobre essa questão, Davies (2006) evidencia

que uma das principais fragilidades desse fundo diz respeito ao fato de que os novos recursos oriundos da complementação da União, não foram em volume suficiente, pois com a ampliação do atendimento, especialmente, da obrigatoriedade de 4 a 17 anos, aumentou a demanda por mais recursos.

O novo fundo trouxe algumas novidades e deu continuidade a outros mecanismos e normas já instituídos anteriormente pelo FUNDEF. Para compreender tal situação, os estudos de Davies (2006); Oliveira (2007); Pinto (2007); Martins (2008); Gouveia e Souza (2015) foram relevantes.

Algumas mudanças foram produzidas pelo FUNDEB, entre elas, a inclusão de novos impostos na cesta de composição do fundo, as mudanças ocorridas no ensino fundamental de nove anos, o piso salarial profissional exclusivamente para o magistério da rede pública, a necessidade de disciplinamento do regime de colaboração, a distribuição dos recursos do salário educação a partir das matrículas, o disciplinamento da complementação da União e a determinação de aplicação de pelo menos de 60% (sessenta por cento) dos recursos movimentados para a valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício, entre outros fatores (OLIVEIRA, 2007).

A próxima seção do texto traça uma caracterização da política de fundos, na tentativa de demonstrar alguns aspectos que podem representar continuidades, diferenças e outras situações entre FUNDEF e FUNDEB.

1.5. Caracterização do FUNDEF e do FUNDEB: diferenças e similaridades entre os fundos

A propósito de melhor compreender a política de fundos, buscou-se fazer uma caracterização do FUNDEF e do FUNDEB, pois apesar de fazer parte política de fundos de financiamento da educação, os dois fundos possuem características diferentes, embora com semelhanças em algumas situações, ajustes em outras e inovações.

Em termos mais gerais, o FUNDEF focalizou o ensino fundamental, como critério para a distribuição dos recursos das matrículas do ensino fundamental regular. Com esse processo, ficou definido que os governos deveriam usar a maior parte dos recursos no desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do magistério público dessa etapa da educação básica.

As outras etapas e modalidades de ensino ficaram com a menor parte dos recursos, tendo que contar com a atenção e ação dos governantes, caso contrário, tendiam a ficar desassistidas. De outro modo, o FUNDEB abrange a educação básica como um todo, incluindo as modalidades de ensino. Trata, ainda, da valorização dos profissionais da educação básica. No entanto, as questões que envolvem FUNDEF e FUNDEB não podem ser resumidas aos elementos levantados anteriormente, o que exige identificar qual é a composição de cada uma das versões da política de fundos.

No que se refere à composição das receitas de cada fundo e a relação com a cesta de impostos destinados a cada um, o Quadro 3 a seguir ilustra essa situação:

Quadro 3: Composição do FUNDEF/FUNDEB – Cesta de impostos e percentuais de vinculação

Receita/Ano	FUNDEF	FUNDEB			
	1998 a 2006	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
IPlexp	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
Desoneração Exportações	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCMD		6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA		6,66%	13,33%	20%	20%
ITR – Cota Municipal		6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	R\$ XXX Milhões (2006) 314 milhões Pinto 2007	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	5,1 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-funcionamento>

Sena (2008) em análise a respeito da política de fundos, compara o FUNDEF com o FUNDEB, estabelecendo algumas apreensões. Entre elas, trata as semelhanças que podem ser iniciadas pelo fato de se constituir em um fundo de natureza contábil; contas únicas e específicas com repasses automáticos; âmbito de cada estado; aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento de ensino; controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; destinado a MDE; possibilidade de retificação dos dados do censo escolar por demanda dos entes federados; complementação da União.

Esse mesmo pesquisador aponta a existência de certo aperfeiçoamento em relação ao FUNDEF, que são os seguintes: todas as etapas passaram a contar com um mecanismo de financiamento; constitucionalização da complementação da União;

vedação do uso do salário educação na composição do montante da complementação da União; preocupação com o aperfeiçoamento dos conselhos de acompanhamento e controle social; possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos estaduais e o federal; previsão de disponibilidade dos registros contábeis e demonstrativos de despesas permanentes aos CACs e aos órgãos de controle externo e interno; previsão em lei do PSPN; cômputo da matrícula para o recebimento dos recursos do fundo no âmbito da atuação prioritária; previsão de avaliação periódica e data para a primeira até 2008; previsão de realização, no prazo de cinco anos, de fórum nacional para avaliar; escola no campo substituindo escola rural (SENA, 2008).

Para finalizar, Sena (2008) aponta que a implantação do FUNDEB de forma gradual, é algo que não tinha sido vislumbrado pelo fundo anterior. Além disso, a possibilidade de conta única específica no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal também pode ser acrescentada nessa lógica.

Outra questão entre o FUNDEF e FUNDEB diz respeito ao alcance das matrículas, pois aquilo que era restrito ao ensino fundamental no FUNDEF, passou a contemplar toda a educação básica no FUNDEB, considerando as etapas e modalidades de ensino. Além disso, as matrículas que foram incluídas na sua totalidade no FUNDEF não se processaram da mesma maneira no FUNDEB, sendo incorporadas gradualmente no FUNDEB. O próximo quadro demonstra como aconteceu esse processo.

Quadro 4: Inclusão das matrículas na política de fundos

Etapa/modalidade de ensino	FUNDEF	FUNDEB		
	1997 a 2006	2007	2008	2009 a 2020
Ensino Fundamental Regular e Especial	100%	100%	100%	100%
Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos		33,33%	66,66%	100%

Fonte: <http://www.fn-de.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-funcionamento>

Como apresentado acima, a contabilidade das matrículas para efeito de distribuição dos recursos dos fundos, no período do FUNDEF, eram restritas ao ensino fundamental, computando 100% das matrículas. A ampliação desse atendimento ocorre com FUNDEB, no qual as matrículas foram sendo incorporadas gradualmente,

computando toda a educação básica e modalidades de ensino, sendo que, essa ampliação chegou em 100% a partir de 2010.

1.6. O valor aluno ano: legislação e os estudos produzidos a esse respeito

As questões relativas ao valor aluno ano são essenciais para compreender o processo de redistribuição dos recursos na política de fundos, à medida que contribui para o debate e definição do que venha a ser educação de qualidade, pois pela via da padronização dos insumos educacionais direciona para o estabelecimento dessa concepção. Além disso, é um indicador fundamental para a distribuição dos recursos, assim como do número de matrículas, sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

Carreira e Pinto (2007) esclarecem que a CF 1988, em seu Art. 206, estabelece a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios da educação nacional. Com relação ao custo aluno este é preconizado pela EC nº 14/1996. Os autores esclarecem que, até então, o que se utilizava como parâmetro para distribuição dos recursos para o financiamento da educação era o de “recursos disponíveis por aluno”, estabelecido através da razão entre os percentuais de vinculação dos entes federados e o total de alunos matriculados, sendo que ainda não se utilizava critérios para se garantir o padrão mínimo de qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 47).

Conforme Pinto (2006), ao alterar a CF 1988, no § 1º do Art. 211, a EC nº 14/1996 determinou que a União deveria agir de forma a garantir padrão mínimo de qualidade de ensino agindo de forma a auxiliar técnica e financeiramente estados e municípios. Numa lógica similar a LDB 9.394/1996 e a Lei nº 9.424/1996 também tratam dessa questão.

O Art. 6º da Lei do FUNDEF é essencial no mecanismo do fundo, determinando como deve ser definida e organizada a política em torno do conceito de valor aluno ano. Nesse aspecto, os termos da legislação são os seguintes:

Art. 6º A União complementará os recursos do FUNDO a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais). (BRASIL, 1996).

A função supletiva da União ao fundo se efetivamente cumprida é importante para diminuir as desigualdades entre os entes federados, possibilitando uma relação mais equitativa. Contudo, como demonstrado por Oliveira (2003), esse não foi o cenário construído, especialmente, no período do FUNDEF.

O valor aluno ano é estabelecido pela Presidência da República, tomando como referência a previsão de receita para o fundo e as matrículas do ano anterior, acrescido do número estimado de novas matrículas. Desta feita, as informações estatísticas do censo escolar realizado pelo INEP servem de indicadores para a definição dos repasses, que por sua vez são distribuídos mensalmente nas contas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municipais.

Com o fim do FUNDEF, a EC nº 53/2006 e a Lei nº 11.494/2007, que regulamentam o FUNDEB, também trouxeram elementos normativos referentes ao valor aluno ano. A EC nº 53/2006 prevê que, na organização dos fundos, deverão ser considerados elementos como a distribuição proporcional dos recursos baseada nas diferenças e nas ponderações que variavam entre 0.7 a 1.3, e o valor aluno ano entre as etapas, modalidades da educação básica, e ao tipo de estabelecimento de ensino. Além disso, determina que seja constituição legislação acerca do cálculo do valor anual mínimo por aluno, também determina que a União deva complementar os recursos dos demais entes federados, quando os mesmos não alcançarem o valor aluno ano (BRASIL, 2006).

No FUNDEB, a complementação da União aos fundos dos demais entes federados ocorre sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Pinto (2007), em estudo sobre as políticas de fundos considerando dados de 2006 afirma que uma das consequências ao tomar o valor médio por aluno consiste na tendência de diminuição dos valores propiciados pelo FUNDEF. De acordo com o pesquisador, a explicação para isso se encontra no fato de que o FUNDEB “envolverá recursos totais 43% (quarenta e três por cento)

superiores aos aplicados pelo FUNDEF, sendo que o número de alunos atendidos será 61% (sessenta e um por cento) maior” (PINTO, 2007, p. 886).

Os dados a seguir dizem respeito ao valor aluno ano do período em que esteve em vigor o FUNDEF, que era definido através de decreto presidencial, pois a fórmula do fundo não foi seguida. Inclusive, “essa era uma das principais críticas ao não cumprimento do FUNDEF na integra” (VERHINE, 2006 p. 22). Com o FUNDEB, a previsão legal começou a ser seguida devido à obrigatoriedade. Foi considerado o valor da matrícula de um aluno dos anos iniciais do ensino fundamental.

Quadro 5: Valor aluno ano FUNDEF (1997-2006) e FUNDEB (2007-2014) anos iniciais do ensino fundamental urbano

FUNDEF		FUNDEB	
Ano	Valor Decretado	Ano	Valor Decretado
1997	300,00	2007	757,03
1998	315,00	2008	1.132,34
1999	315,00	2009	1.350,09
2000	333,00	2010	1.415,97
2001	363,00	2011	1.722,05
2002	418,00	2012	2.096,68
2003	446,00	2013	2.022,51
2004	537,71	2014	2.285,57
2005	620,56		
2006	682,60		

Fonte: Arelaro (2007) e Brasil (2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

Ao analisar o valor aluno ano no FUNDEF Arelaro (2007, p. 11) confirmou uma subvalorização, que condicionaria as transferências financeiras, impedindo ações mais significativas de prefeitos em relação a novas matrículas, já que do outro lado, o governo federal controlava o aumento, pois os repasses são feitos em conformidade do censo do ano anterior.

Essa questão ainda é um debate em aberto, pois os valores definidos nacionalmente estiveram longe de atender as reais necessidades da educação nacional, cujo parâmetro poderia ser o valor do Custo Aluno Qualidade defendido pela Campanha Todos pela Educação. Vários estudos, entre eles Davies (2006); Verhine (2006); Carreira, Pinto (2007); Pinto (2007, 2015); Martins (2008); Gouveia, Souza (2015), tratam de alguma maneira do valor aluno ano, trazendo contribuições para o aperfeiçoamento das discussões.

Nos estudos realizados por Pinto (2007, 2015) e Carreira; Pinto (2007) é possível identificar e acompanhar muitas questões relacionadas ao valor aluno ano,

custo aluno ano, e custo aluno qualidade inicial. De modo geral, é possível dizer que o Brasil ainda não enfrenta com o rigor os compromissos necessários para o alcance de um padrão educacional com qualidade para todos. Ainda existe uma variação significativa entre os entes federados, como também outros, que não chegam a atender o valor nacional, que por sua vez, já é baixo e não atende, na prática, o que pode ser entendido como o mínimo.

Nesse sentido, Sena (2008, p. 321) chama atenção para dois aspectos: o primeiro, diz respeito ao fato de deslocar parte dos recursos do valor mínimo por aluno para atender o objetivo da qualidade, elemento que vale apenas para o FUNDEB, considerando que a sua aplicação de parte dos recursos da complementação da União voltados para programas de qualidade, pode permitir a redução do valor mínimo para alguns entes federados; o segundo diz respeito ao emprego indistinto dos recursos entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento esvaziam a lógica do custo, gerando parâmetros de captação, mas com gasto livre.

Com relação ao gasto público por aluno, Castro (2007, p. 873 - 874), esclarece que esses gastos estão relacionados ao movimento da economia, “estando mais susceptível a expansão quando existe recurso orçamentário e pouca restrição fiscal, de outro modo, a tendência de contração ocorre quando a situação financeira do setor público piora”.

A partir do FUNDEF, a política de fundos assume importância central como política de financiamento da educação básica, mesmo que a experiência do FUNDEF seja mais restrita ao ensino fundamental e valorização dos profissionais do magistério dessa etapa; e o FUNDEB mais amplo, atendendo toda a educação básica e aos profissionais da educação básica, não se pode desconsiderar a relevância desse processo para as questões do financiamento.

A perspectiva redentora do FUNDEF criou uma expectativa capaz de produzir equidade entre os entes federados. Oliveira (2003) expressa que, no contexto da execução dessa política de fundos, encontram-se as desigualdades regionais e as diferenças existentes na responsabilização do ensino fundamental, como também das outras etapas da educação básica, especialmente, no cumprimento do valor aluno ano e na ação supletiva da União na equalização das desigualdades. O exercício supletivo da União na compreensão de Gemaque (2007), não significou muito, pois a União desobedeceu à legislação.

Para Oliveira (2003), o FUNDEF revela certa omissão por parte do governo federal no que se refere à complementação do fundo, o que acaba operando como elemento amplificador das desigualdades regionais. Além disso, realça que o FUNDEF modificou o quadro das responsabilidades, movimentando o âmbito da rede estadual para as redes municipais com o atendimento do ensino fundamental. Contudo, isso não diminui as dificuldades em garantir a oferta, pois os municípios, mesmo recebendo os recursos do fundo, são na sua maioria dependentes das Transferências Constitucionais. Além disso, parte desses municípios possui dificuldade em gerar riqueza.

O efeito redistributivo do FUNDEB dentro dos estados proporcionou aos municípios um acréscimo nas receitas, segundo 59,7% dos municípios tiveram aumento nos recursos oriundos do FUNDEB. (PERES et al., 2015).

Os debates e as práticas em torno do FUNDEB, conforme entendimento de Farenzena (2015, p.102) contribuem para o avanço nas “definições sobre cooperação intergovernamental no financiamento da educação, com destaque para a assistência financeira da União para com os demais entes federados”. A pesquisadora destaca que houve um crescimento dos valores da complementação da União, contribuindo para a melhora nos valores mínimos por aluno. É fato que embora os avanços constatados o estabelecimento de novos parâmetros devem estar na agenda.

No capítulo II será analisada a remuneração do magistério da educação básica, considerando os planos de cargos, o PSPN e os resultados da política de fundos.

CAPÍTULO II: A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E NAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO

Esse capítulo tem como objetivo resgatar o contexto da remuneração do magistério público na legislação educacional brasileira, com enfoque no percurso trilhado no período posterior à CF de 1988. Com tal propósito, aspectos relevantes sobre as ações suscitadas no âmbito da política de fundos em seus trâmites legais, produção das políticas públicas, projetos e ações desenvolvidas, Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e questões relativas aos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) do magistério público brasileiro são abordados. Quando da discussão sobre a remuneração do magistério público brasileiro, no conjunto das análises a respeito da legislação que trata da carreira, a problemática da própria remuneração e vencimentos também é explorada. Todavia, o alvo principal é a remuneração.

O recorte temporal para tal análise se desdobra a partir dos marcos da CF 1988, mais especificamente, no desenrolar das políticas de fundos, inaugurada pelo FUNDEF em 1996. Assim sendo, as próximas seções desse capítulo apresentam as análises a respeito dessas temáticas.

2.1. Alguns antecedentes da remuneração e dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração do magistério público brasileiro antes da Política de Fundos

Essa seção tem por finalidade compreender parte da dinâmica legal relativa às políticas públicas e ações produzidas na educação brasileira, a respeito da remuneração do magistério público e dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), do Piso Salarial Profissional Nacional PSPN e do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído este em 2014, nas metas 17 e 18.

Cabe esclarecer que não se trata de esgotar toda a história desse período, nem tampouco de fazer o percurso histórico das temáticas, o que já foi feito por outros estudiosos, entre eles se destaca o trabalho realizado por Pinto (2009b), que identifica em 1827, uma das primeiras legislações a tratar minimamente da vida organizacional dos professores. Dessa forma, nessa parte do texto, a preocupação é

evidenciar alguns dos principais acontecimentos que contribuíram para a validação dessas temáticas no ideário educacional e político, entre o final da década de 1980 aos dias atuais.

Com a adoção dos municípios como entes federados autônomos, a partir da CF 1988 descortinou-se “a possibilidade da coexistência de múltiplos sistemas de ensino, atrelando a isso a necessidade de se construir um regime de colaboração entre os mesmos” (GOUVEIA; TAVARES, 2012, p. 186). Complementam as autoras que esse regime deve ser compreendido como condição fundamental para o enfrentamento das desigualdades existentes na oferta educacional, incluindo a valorização do magistério, incorporando a remuneração e os planos de cargos, carreira e remuneração do magistério público.

O Art. 39 do texto constitucional declara que a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios instituirão no âmbito das ruas respectivas administrações naquilo que é de sua competência, regime jurídico único e os planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. O Art. 206, Inciso V, garante a valorização dos profissionais do ensino, mediante a exigência de lei sobre os planos de carreira, piso salarial profissional, ingresso por concurso de provas e títulos e assegurando o regime jurídico único.

Mesmo com essa definição em termos legais, cabe a seguinte reflexão: “[...] a legislação nacional é mandatória, mas se realiza sempre com a mediação de norma local, o que constrói um cenário contínuo de disputas locais” (GOUVEIA; TAVARES, 2012, p. 1990). Sendo assim, é possível justificar o grande número de conflitos e formas de constituição das políticas em âmbito regional e local. As disputas entre o governo estadual e municipal com as categorias profissionais são indicativos de que muita coisa ainda não foi construída. Isso faz pensar na necessidade de aperfeiçoar o já constituído e não perder os direitos conquistados.

Nesse aspecto, os sindicatos são fundamentais, pois representam os interesses das suas respectivas categorias, travando embates com o poder público na perspectiva da conquista de novos padrões de vencimento e remuneração, bem como o regime de colaboração e a ajuda da União entendidos como aspectos fundamentais para a efetivação de tais ações.

Entre a CF 1988 e a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996, alguns fatos exerceram influência na lógica de organização da oferta educacional e das políticas públicas. Dentre eles, destacam-

se a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, sob a organização da UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, tendo o Brasil como um dos participantes.

Pinto (2002) argumenta que após o Brasil se tornar signatário da Declaração Mundial sobre Educação para Todos foi incumbido de cumprir com protocolos acordados, entre eles, a construção dos Planos Decenais de Educação.

Instituído no governo de Itamar Franco, na administração do então Ministro da Educação Murilo Hingel em 1994, o Plano Decenal de Educação para Todos culminou com a assinatura do Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica. O referido plano, segundo Barbosa (2011, p. 61) implantou o Piso Salarial Profissional Nacional, com uma jornada de quarenta horas semanais, requerendo melhorias para a formação profissional e condições de trabalho dos professores. Todavia, o acordo instituído não foi cumprido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso durante os seus dois mandatos. Ao contrário de cumprir com o Acordo e instituir um piso para o magistério, o então presidente encaminhou a legislação do FUNDEF, determinando “[...] a aplicação de 60% de seus recursos para remuneração do magistério do ensino fundamental”. (PINTO, 2002, p. 110-111).

A LDB 9.394/1996, no Art. 3º repete o princípio constitucional da valorização do profissional do magistério. A manutenção de uma lógica que pretende garantir esse princípio, o Art. 67 estabelece que:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

A manutenção dos princípios de valorização do magistério na LDB 9.394/1996 reafirma a necessidade de construção de políticas públicas que contemplem essa finalidade, indicando a necessidade de valorização do magistério,

com melhor remuneração, piso salarial profissional nacional e planos de carreira. Esses três elementos quando de sua aplicação por parte do poder público pode garantir um padrão de valorização do magistério, especialmente, se efetivado no âmbito de todos os sistemas de ensino.

Além disso, os Artigos 71 e 72 definem o que pode e o que não pode ser considerado como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Por um lado, interessa saber que a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação fazem parte da MDE. Por outro lado, o pagamento de pessoal docente, bem como dos demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função e/ou em atividade alheia à MDE não integra o programa (BRASIL, 1996).

Para Barbosa (2012), apesar da incorporação de parte das reivindicações da sociedade no decorrer do processo de debate do texto proposto pela LDB, a jornada de trabalho e o piso não foram dimensionados, sem a definição do que se entende por condições adequadas de trabalho, ficando estabelecido apenas como marco para os planos de carreira. A não incorporação de tais demandas na lei fez com que os debates e as lutas pela garantia e o estabelecimento de normas a esse respeito permanecesse na agenda, jogando para o futuro a construção de políticas públicas e de novas leis da educação a responsabilidade de tratar do assunto.

Antes mesmo da sanção da LDB, a Lei nº 9.424/1996 regulamentadora do FUNDEF contempla aspectos relacionados à valorização do magistério. Os elementos instaurados a partir do fundo serão tratados na próxima seção desse trabalho, pois interessa compreender a dinâmica da remuneração do magistério público dentro da política de fundos.

A valorização do magistério público faz parte de uma política de financiamento, planos de cargos e remuneração do magistério público. O tratamento dessas questões na legislação do FUNDEF e FUNDEB enfatizam um caráter indutor da política de fundos na produção de outras leis que visam à garantia de tais ações.

Assim sendo, a próxima parte do texto trata do estudo relativo à remuneração proposta na legislação educacional no período compreendido entre 1996 a 2014, considerando a importância dos planos de carreira.

2.2. A remuneração dos professores da educação básica no contexto da legislação da política de fundos

O foco das questões relacionadas à remuneração docente na conjuntura da política de fundos no país abrange o período entre 1996 a 2014, nomeadamente, todo o período de duração do FUNDEF e parte do FUNDEB. O arcabouço normativo estabelecido com o FUNDEF e o FUNDEB (BRASIL, 1996a, 1996b, 2006 e 2007), serve de base legal para as análises produzidas nessa tese.

Além disso, foram utilizados alguns estudos como Pinto (2009), Alves e Pinto (2011), Fernandes; Gouveia e Benini (2012), Barbosa (2011 e 2012), Gatti (2012), Fernandes e Fernandes (2013), Subirá (2013), Camargo e Jacomini (2015), entre outros, com a intenção de compreender as questões pertinentes à remuneração do magistério público brasileiro e demonstrar a centralidade dessa questão nas políticas educacionais. No geral, a remuneração do magistério público brasileiro é muito baixa, contribuindo para tornar a carreira não atrativa (GATTI; BARRETO, 2009, p. 240).

A CF de 1988, no Art. nº 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinava que os sistemas de ensino federal, estadual e municipal deveriam focalizar os seus esforços na erradicação do analfabetismo e na universalização do Ensino Fundamental (EF), com a garantia de investimento de no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos recursos para atendimento a tal finalidade. Esse dispositivo de caráter transitório na legislação não vinha sendo cumprido pelo governo federal, tendo sofrido várias vezes alterações, sobretudo, pela legislação do FUNDEF e FUNDEB, o que justifica a sua análise.

Como exposto, a remuneração ainda não se encontrava como elemento preponderante no âmbito do financiamento. O contexto político indicava para outro rumo, especialmente para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo. A remuneração do magistério público aparece dentro do Acordo de Valorização do Magistério da Educação Básica, prevendo a instituição de um piso, porém não cumprido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), teve na legislação do FUNDEF espaço para realização.

Com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 um total de 60% (sessenta por cento) dos recursos da vinculação constitucional foram voltados para o MDE, específicos para o ensino fundamental.

Embora a EC nº 14/1996 tenha tratado da remuneração docente de forma mais clara, ao enfatizar o ensino fundamental, não elencou os demais profissionais atuantes em outras etapas da educação básica e modalidades de ensino. Neste aspecto, a regulamentação do FUNDEF estabeleceu uma nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da seguinte forma:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a **remuneração condigna do magistério**. § 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de **valorização do magistério**, de natureza contábil. (BRASIL, 1996, grifos meus).

Do exposto, a remuneração docente auferiu maior espaço na agenda política com a construção de normas legais a esse respeito. Todavia, essa política era exclusivamente voltada para atendimento às demandas do Ensino Fundamental. Com essa focalização, a Educação Infantil, o Ensino Médio e as Modalidades de Educação tiveram os seus recursos reduzidos, inclusive, no tocante ao pagamento dos profissionais do magistério.

Desse montante, 60% (sessenta por cento) dos recursos deveriam ser destinados à remuneração docente do magistério do Ensino Fundamental, como estabelecido no §5º do Art. 60 do ADCT alterado: *Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º* será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (Incluído pela EC nº14, de 1996).

Nesse sentido, a Lei nº 9.424/1996 regulamentadora da aplicação da EC nº 14, estabelece em maiores detalhes que:

Art. 7 Os recursos do fundo, incluída complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, **assegurados pelo menos (sessenta) 60% para a remuneração dos**

profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a **aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento)**, prevista neste artigo, na **capacitação de professores leigos**, na forma prevista no art. 9º, § 1º. (BRASIL, 1996, grifos meus)

A valorização do magistério público a partir das determinações do FUNDEF tem assegurado um pagamento no mínimo de 60% (sessenta por cento) das receitas pertencentes a esse fundo contábil, garantindo que o recurso fosse revertido para remuneração de professores em exercício de suas funções no ensino fundamental. Sobre essa questão, Anuatti Neto, Fernandes e Pazello (2002) argumentam que:

[...] Note que, desconsiderando as transferências da União, os ganhos de recursos de uma rede de ensino (municipal ou estadual) ocorrem à custa de outras. Assim, não há porque esperar que o FUNDEF gere ganhos de salários para todos os professores da rede pública de ensino fundamental, embora a exigência de que 60% dos recursos do fundos sejam aplicados em salários possa ser um elemento que contribua nesse sentido. É possível que professores pertencentes às redes perdedoras de recursos e que já gastavam a maior parte dos recursos vinculados à educação com salários, sofram perdas (absolutas ou relativas) com a implementação do FUNDEF. (ANUATTI NETO; FERNANDES; PAZELLO, 2002, p. 5).

O fato de nem todos os professores serem beneficiados em seus vencimentos com as mudanças constituídas pelo FUNDEF faz pensar na busca de uma compreensão sobre a origem de tal fato, considerando especificamente a realidade da remuneração do magistério público estadual no Acre. A referida legislação também estabeleceu que parte dos recursos destinados à remuneração pudesse ser utilizada para a capacitação de professores leigos. Essa última questão se destaca pelo fato de que muitos docentes no país à época, ainda não possuíam formação adequada como definido pela legislação educacional. Outro aspecto a ser destacado diz respeito ao fato de que o gasto com remuneração só poderia ser realizado com os professores atuantes no ensino fundamental, deixando os profissionais das demais etapas e modalidades da educação descobertos pelo fundo.

O Art. 9º da Lei do FUNDEF determinou a implantação de planos de carreira, tratando da remuneração nesses termos:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:
I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;
[...] (BRASIL, 1996).

A Lei em tela estabeleceu o prazo de seis meses para que os entes federados construíssem um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público, com a perspectiva de uma remuneração mais digna aos professores do ensino fundamental público, estimulando o trabalho na sala de aula e a melhoria da qualidade do ensino. Esses mesmos planos de carreira fazem parte das políticas públicas e educacionais com incidência na remuneração, devendo contemplar a formação dos professores leigos e incidindo também de forma direta na remuneração docente.

O estabelecimento do prazo de cinco anos para o cumprimento das ações, não perdendo de vista as novas exigências do perfil profissional requerido para os concursos públicos de provas e títulos, como, por exemplo, formação em nível superior, incide diretamente na remuneração paga, já que os profissionais do magistério fazem a progressão na carreira pela formação.

Além da universalização do atendimento educacional em um prazo de dez anos, os governantes deveriam estabelecer um padrão remuneratório condigno. Porém, como evidenciado nas pesquisas de Davies (2004), Oliveira (2009), Pinto (2002 e 2009), os contextos político e econômico do país, no que se refere ao financiamento da educação, se encontravam permeados pelo receituário oriundo do contexto da Reforma do Estado da década de 1990. Complementam os autores, que no decorrer de toda a trajetória do governo FHC como do governo Lula, a lógica da racionalização dos recursos foi predominante, mesmo em momentos de aumento do gasto público em educação.

O Art. 10 da Lei nº 9.424/1996 determina que os entes federados apresentem comprovação do cumprimento do Art. 212 da CF 1988, da apresentação dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério em conformidade com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE). O parágrafo único estabelece a aplicação de sanções administrativas para o não cumprimento dos dispositivos anteriores. Contudo, até o final da década de 1990, a maioria dos estados e municípios brasileiros não contava com um “marco regulatório desse princípio”

(GATTI; BARRETO, 2009, p. 248). Na verdade, a reiteração e o descumprimento da legislação permanecem, pois o atual PNE, Lei nº 13.005/2014, reitera na Meta 18 a necessidade de um prazo de dois anos para cumprimento no âmbito dos sistemas de ensino com o plano de cargos.

Com implicações na remuneração docente em 1997, na construção de políticas públicas, a Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, através da Resolução nº 03/1997 fixou diretrizes a respeito dos planos de cargos, carreira e remuneração para o magistério público no âmbito dos estados, municípios e do Distrito Federal. Em seu Art. 7º, estabelece como padrão uma remuneração média, cuja base é o custo médio do aluno ano do FUNDEF. Além da fixação de tal demanda, além dos professores, entre os beneficiados por essa ação estão inclusos os profissionais de suporte pedagógico, atuantes nos cargos de direção, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional.

A Resolução decorrente do Parecer nº 10/97 foi aprovada em substituição ao Parecer CNE/CEB nº 02/1997, que trata da implantação de um piso salarial profissional nacional, medida não aceita pelo Ministro à época, Paulo Renato Souza, a quem coube a homologação das deliberações do CNE. Essa mesma resolução contemplava medidas relativas à carga horária de trabalho, condições de ingresso, formação profissional, entre outros fatores pertinentes. A Resolução CNE/CEB nº 03/1997 define que:

Art. 7º. A remuneração dos docentes do ensino fundamental deverá ser definida em uma escala cujo ponto médio terá como referência o custo médio aluno-ano de cada sistema estadual ou municipal e considerando que:

I - o custo médio aluno-ano será calculado com base nos recursos que integram o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, aos quais é adicionado o equivalente a 15% (quinze por cento) dos demais impostos, tudo dividido pelo número de alunos do ensino fundamental regular dos respectivos sistemas;

II - o ponto médio da escala salarial corresponderá à média aritmética entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira;

III - a remuneração média mensal dos docentes será equivalente ao custo médio aluno-ano, para uma função de 20 (vinte) horas de aula e 05 (cinco) horas de atividades, para uma relação média de 25 alunos por professor, no sistema de ensino;

IV- jornada maior ou menor que a definida no inciso III, ou a vigência de uma relação aluno professor diferente da mencionada no referido inciso, implicará diferenciação para mais ou para menos no fator de equivalência entre custo médio aluno-ano e o ponto médio da escala de remuneração mensal dos docentes;

V- a remuneração dos docentes do ensino fundamental, estabelecida na forma deste artigo, constituirá referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio.

Art. 8º. Os planos a serem instituídos com observância destas diretrizes incluirão normas reguladoras da transição entre o regime anterior e o que será instituído (BRASIL, 1997).

A remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental tem como referência o custo médio do aluno-ano de cada sistema de ensino no FUNDEF, instituindo que o custo base para os profissionais do magistério no ensino fundamental deve ser considerado na fixação da remuneração para os profissionais da educação infantil e ensino médio, visando garantir o mesmo padrão de vencimento.

É possível identificar um clima indutor na legislação que favorece a remuneração docente e os planos de cargo, carreira e remuneração do magistério. Isso também permite refletir que a recorrência em termos legais, pode indicar o próprio descumprimento da norma, haja vista que não raro as leis brasileiras reiteram a necessidade de produzir no âmbito dos entes federados uma legislação específica para tratamento das duas matérias. Mesmo assim, verifica-se a existência de um movimento com a tendência de posicionar a produção dessa política como algo central na agenda pública.

Como ressaltado anteriormente, a política de fundos, inaugurada pelo FUNDEF, destina um espaço para a valorização do magistério, entendendo a remuneração dos professores como fator essencial. Entretanto, os fundos são distintos no que tange ao tratamento dado aos profissionais da educação. Por um lado, no FUNDEF existe a focalização dos recursos em atendimento aos professores que atuam no ensino fundamental. Por outro lado, o FUNDEB contempla todos os profissionais que trabalham na educação básica.

Desta feita, o fundo atual tem por natureza a capacidade de contemplar mais trabalhadores do magistério, prevendo que os recursos sejam destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Com o FUNDEB houve a ampliação do conceito de profissionais do ensino, que era utilizado no FUNDEF, para profissionais da educação, “sendo esta última mais abrangente” (PINTO, 2014, p. 160).

Com o final do FUNDEF, a EC nº 53 instituiu o FUNDEB. Em seu Art. 2º estabelece nova redação ao Art. 60 do ADCT:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da

Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (BRASIL, 2006).

Com isso, a garantia de que 60% (sessenta por cento) de cada fundo poder ser utilizado no pagamento dos profissionais da educação básica e em efetivo exercício no magistério é um dispositivo que precisa ser explorado, pois a depender da situação já vivenciada pelos governos em suas folhas de pagamento, não terá efeito algum. Essa mudança além de ser mais abrangente exige pensar sobre o aumento dos recursos, pois com a inclusão de novas matrículas já que o FUNDEB inclui todas as etapas e modalidades da educação básica, pode contribuir para o número de pessoas atendidas em relação ao FUNDEF.

Nesse particular, Pinto e Alves (2011) esclarecem que a obrigatoriedade das matrículas na faixa etária de quatro a dezessete anos em 2016, determinada pela EC 59/09 incidiu na contagem de um acréscimo de 3,96 milhões de alunos em todo o país. Para os autores, até então, um total aproximado de “[...] 81% (oitenta e um por cento) das matrículas estavam fora da faixa etária obrigatória, sendo que isso representava 3,2 milhões de matrículas” (PINTO; ALVES, 2011, p. 613).

Com o FUNDEB, parte dos recursos foi destinada para a remuneração os profissionais da educação básica, conforme determinação do Art. 22:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (BRASIL, 2007).

A remuneração pode ser sintetizada como o total de pagamentos devida ao servidor, considerando desde o vencimento básico ou o piso, acrescidos de gratificações, incentivos e outros elementos que possam incidir sobre a remuneração.

Para Camargo et al. (2009, p. 342), a definição do conceito de remuneração é necessária para evitar a utilização de modo equivocado, devendo, portanto, ser compreendida como a soma dos benefícios financeiros, incluindo o salário acordado em contrato assinado entre as duas partes: “trabalhador e empregador”. Para o magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos relativos ao cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes definidas em lei, incluindo o salário e mais vantagens temporais, as gratificações, auxílio transporte, etc.

Além disso, o estabelecimento de demarcação a respeito do que pode ser compreendido como profissionais do magistério da educação é outra categoria fundamental, contribuindo para evitar que os recursos possam ser destinados para o pagamento de outros profissionais. A lei estabelece que os docentes sejam esses profissionais, além de outros que atuam auxiliando pedagogicamente o exercício do magistério. Assim sendo, o exercício da função de direção ou administração escolar, planejamento, supervisão, inspeção, orientação educacional e coordenação pedagógica entram no rol de atividades do exercício do magistério, devendo, portanto, ser atendidos com os recursos do fundo.

No que se refere ao efetivo exercício de atuação do magistério definida na lei a ênfase é dada também no regime de contratação e afastamentos previstos na legislação. A intenção também é diminuir os desvios no pagamento de profissionais do magistério que não atuam em atividades correlatas e não resguardados pela legislação.

Como estabelecido na EC nº 53/2006 parte dos recursos redistribuídos pelo FUNDEB em cada unidade federativa é destinada para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em exercício na rede pública de ensino. No mínimo 60% (sessenta por cento) dos recursos devem ser direcionados para essa finalidade. Além disso, o estabelecimento de uma definição mais objetiva

de remuneração dos profissionais do magistério da educação e de efetivo exercício, respectivamente incisos I, II e III do Art. 22 da Lei 11.494/2007 são fundamentais para o efetivo desenrolar das políticas.

A EC nº 53/2006 alterou Art. 206, desmembrando o Inciso V em dois, com a seguinte redação:

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (NR) (BRASIL, 2006).

A esse respeito, a meta 18 do PNE estabelece o prazo de dois anos para o estabelecimento dos planos de carreira dos profissionais da educação básica e superior. No caso dos profissionais da educação básica pública é preciso tomar como referência o piso salarial profissional nacional, no sentido de valorizar os profissionais da educação em obediência aos princípios da educação brasileira.

A determinação da constituição de um piso salarial profissional incide na remuneração docente e na regulação da carreira, haja vista que o acesso a ela deve ser por concurso público de provas e títulos, como determina a legislação. Tal regra é importante para a regulação da entrada na carreira e produzir um padrão remuneratório minimamente digno, além de condições de trabalho e valorização do magistério público. Porém, isso não é suficiente para a efetivação dos planos de carreira e, por conseguinte, da garantia de uma remuneração razoavelmente suficiente. Além disso, há a preocupação com a suficiência de recursos capazes de garantir a implantação dessas políticas.

O aspecto financeiro, mesmo com a política de fundos, acrescentado à falta de habilidade e compromisso de alguns estados e municípios em construir os PCCR do magistério público e estabelecerem remuneração minimamente digna a seus profissionais tem se repetido, pois as lutas em defesa desse princípio não se esgotam.

Embora o FUNDEF seja entendido como uma política educacional fundamental do governo FHC (1995 a 2002), suas determinações não foram

cumpridas, a exemplo do governo Lula no período de 2003 e 2006. Sobre o assunto, Pinto (2002, p. 115-116) destaca que os respectivos governos demonstraram falta de atenção “[...] com as etapas da educação e modalidades de ensino, bem como, no que diz respeito aos acordos sobre valorização do magistério”.

De maneira geral, é possível interpretar nos estudos de Arelaro (2007), que os efeitos do FUNDEF foram mais significativos em entes federados mais pobres. Nessa perspectiva, os estudos identificam o não pagamento do salário mínimo anteriormente à implementação do fundo, o que necessariamente não deveria acontecer, pois o pagamento de salário mínimo é valor básico a ser pago a todos os professores.

Durante os dois governos de Lula, algumas ações que merecem destaque foram realizadas. A ação de maior repercussão foi o FUNDEB, que em perspectiva sintética contribuiu para ampliar o financiamento de toda a educação básica e as modalidades de ensino através de tal fundo. Além disso, o PROUNI – Programa Universidade para Todos, Universidade Aberta do Brasil – UAB, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI foram políticas relevantes. Pinto (2009, p. 328) acrescenta às políticas “o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, pela dimensão tomada, pois articulava um grande número de ações governamentais”.

Segundo Oliveira (2009, p. 203 – 204), a infiltração de muitas políticas sociais por intermédio da educação, posicionando a escola como um espaço de produção de justiça social, ou pelo menos, de execução das políticas compensatórias desenvolvidas no governo LULA merece destaque. Entre as questões em debate tem-se o processo de construção do PCCR do magistério estadual do Acre e a formação dos professores leigos, já que na legislação educacional, existe a previsão de gastos de parte dos recursos do FUNDEF na formação desses profissionais.

A realidade anterior ao FUNDEF correspondia a 27% (vinte e sete por cento) de professores com formação em nível superior. “Muitos entes federados, logo após a sanção da legislação da política de fundos trataram de construir no âmbito de sua competência, uma legislação para tratar dos planos” (SOUZA et al., 2012, p. 301).

Além dos aspectos que ressaltam a necessidade de estabelecimento de políticas públicas para a remuneração do magistério público, um fato relevante é que parte desses recursos fica disponível durante os cinco primeiros anos de vigência do

FUNDEF, destinado à aplicação na capacitação de professores leigos. Assim, além de proporcionar a formação profissional dos mesmos exerce influência na remuneração a ser recebida quando da obtenção do nível superior.

No caso do estado Acre, esse é um elemento significativo, haja vista, que muitos professores não contavam a época com formação adequada para atuação no magistério da educação básica. Essa questão local, de composição do quadro atual do magistério estadual, será objeto de um capítulo próprio, com a análise posterior da realidade da rede estadual de educação do Acre.

Nesse contexto, em âmbito regional, o governo do Estado do Acre criou em 1999, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Ensino Público Estadual, através da Lei Complementar nº 67/1999. Para o nosso estudo, é importante perceber o que essa legislação define como profissionais do ensino público, entre outros aspectos.

Como estabelecido na referida Lei, os profissionais do ensino público estadual correspondem aos professores, funcionários técnicos administrativos educacionais e de apoio administrativo que estejam exercendo suas atividades diretas e/ou correlatas às ações de ensino e aprendizagem. No que se refere exclusivamente ao magistério público estadual, fazem parte do rol de profissionais todos aqueles vinculados à ação docente e com suporte pedagógico ligado diretamente à docência (ACRE, 1999). De acordo com a legislação, o professor é o profissional de carreira que entre outras atribuições, exerce funções no magistério, compreendidas como atividades de docência, incluídas a administração escolar, o planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional (ACRE, 1999).

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, (BRASIL, 2001) estabeleceu à valorização do magistério dentro da seguinte perspectiva:

10.3 Objetivos e Metas

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº. 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de **remuneração** em todos os sistemas de ensino, com **piso salarial** próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito. (BRASIL, 2001, GRIFOS DO AUTOR).

Com base no exposto, logo no primeiro ano de vigência do PNE há a determinação de que os entes federados estabeleçam os planos de carreira e piso

salarial profissional específico para o magistério, inclusive, reiterando a necessidade de construção dos planos, ressaltando o fato de que os planos antigos podem não ter sido alterados ou até mesmo construídos. É importante destacar que esse Plano faz referência a Lei 9.424/1996, no sentido que esse movimento esteja em consonância com o estabelecido na Resolução nº 03/1997.

Apesar de o PNE contribuir para o resgate da valorização do magistério público, os vetos do Presidente da República às metas relacionadas à elevação dos gastos públicos com educação, inviabilizaram a sua efetivação. Ao analisarem o referido plano, Valente e Romano (2002) destacam que as metas mais audaciosas, entre elas as referentes ao financiamento, e por consequência, de elevação da remuneração e implantação do piso, por exemplo, foram vetadas em atendimento aos interesses fiscais do governo.

A EC nº 53/2006 reforça questões relativas à legislação anterior, com destaque no resgate da necessidade de valorização do magistério público, contribuindo para manter em evidência os debates acerca da criação do piso salarial e de dispositivos legais que viabilizem modificações capazes de modificar o cenário de postergação vivenciado.

O FUNDEB contribui com dispositivos para a implantação de planos de carreira e remuneração para o magistério, reiterando a necessidade de implantação dessas políticas. Contudo, os entes federados não têm cumprido os dispositivos elencados pelo FUNDEB, no tocante a:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

[...]

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 2007).

Em seu arcabouço, o FUNDEB contempla todos os profissionais da educação básica, entendendo que, por sua composição em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, os profissionais que atuam efetivamente nas atividades relacionadas ao ensino são acolhidos pela lei. Assim sendo, o percentual

a ser revertido para a remuneração atende a maioria dos profissionais da educação básica, diferenciando o FUNDEB do FUNDEF, já que o último era destinado para os professores do ensino fundamental.

A garantia desses recursos exclusivamente no tocante à remuneração atende aos profissionais em efetivo exercício de suas atividades laborais, seja na docência, ou na ocupação de cargos de direção, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica que podem ser pagos com a subvinculação dos recursos do fundo.

Esse aparato legal, atrelado à reafirmação da necessidade de implementação de tais políticas é uma demonstração do imperativo do não cumprimento da norma legal, seja em sua plenitude ou em parte. A legislação em seu contexto macro não é suficiente para que os estados e municípios façam jus à determinação legal em âmbito nacional. Os governos subnacionais criam e possuem dinâmicas locais particulares, com influência direta na negociação e determinação do caráter dos planos de carreira e remuneração de seus profissionais.

Os Pareceres CNE/CEB nº 09/2009, 09/2010, 09/2012 e 18/2012 foram fundamentais para a organização da carreira. As decisões tomadas pelo CNE implicam na elaboração de planos em locais onde não exista, exigindo modificações nos planos de carreira e no piso salarial de estados e municípios que já possuíam. Sendo assim, a análise da execução do PSPN e dos planos de carreira em âmbito estadual mostra movimentos com incidência direta na remuneração do magistério público. Destarte, o exame dos planos de carreira em conformidade com as resoluções do CNE é essencial para a percepção da dinâmica desse movimento.

O atual PNE de acordo com a meta 17 define que as redes públicas de educação básica devem estabelecer remuneração aos professores com um valor médio ao dos profissionais com semelhante escolaridade. A referida meta estabelece a necessidade de:

Meta 17: Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Como o PNE se encontra em fase de implantação, o fato de reafirmar a importância da remuneração docente, demonstra a posição central e ainda não realizada dessa temática na realidade educacional brasileira, sendo possível

constatar que, além do estabelecimento de normas que contemplem essa política, evidencia a condição fundamental dessa ação como componente da política educacional brasileira.

É fato que todos os entes federados devem contribuir com a melhoria das condições de trabalho dos profissionais do magistério brasileiro e, por conseguinte, com a qualidade do ensino público no país, reincidindo na matéria como elemento de valorização do magistério.

Diante das questões levantadas, é preciso considerar que as políticas de financiamento e remuneração dos professores da educação básica necessitam de aperfeiçoamento. Na próxima seção do texto, em articulação com a remuneração do magistério público são analisadas as questões concernentes ao Piso Salarial Profissional Nacional.

2.3. Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN): aspectos da legislação nacional

Essa seção do texto não tem por objetivo retratar todo o histórico do PSPN, mas tecer considerações sobre essa demanda no tocante à sua localização no ideário educacional e na agenda política brasileira nos últimos anos. A esse respeito, alguns estudos são utilizados para melhor compreensão dessas questões, entre eles, Abicalil (2008), Camargo et al. (2009), Vieira (2012a, 2012b).

Referindo-se à trajetória do PSPN, Vieira (2012a) faz menção ao longo processo de instituição dessa política. O autor demonstra o envolvimento da classe trabalhadora e de pequenas iniciativas governamentais no decorrer da história da educação no Brasil, estas últimas, marcadas pela reincidência na falta de cumprimento da norma.

Anterior à aprovação da Lei nº 11.738/2008, a lei do piso, o Brasil não contava com nenhuma legislação em âmbito nacional capaz de definir um “padrão salarial igualitário para os profissionais da educação pública” (VIEIRA, 2012a, p. 123). Essa situação foi resolvida em termos legais com a Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, ao estabelecer a criação do PSPN.

Antes de avançar na análise do PSPN é preciso recuperar alguns aspectos do processo de constituição do piso do magistério público brasileiro. O primeiro elemento diz respeito à demora, ou até mesmo, à falta de políticas públicas para

atendimento a essa demanda. Pinto (2009, p. 51) destaca que mesmo o Brasil com a aprovação em 1827 da primeira lei geral da educação, “[...] somente em 2008 é que se constituiu uma legislação sobre o piso salarial do magistério”. Nesse cenário das políticas educacionais no Brasil, Abicalil (2008; 2009) e Vieira (2012a; 2012b) corroboraram com esse entendimento.

É possível iniciar essa trajetória mais efetiva a partir dos marcos da Constituição Federal (CF) 1988. Nessa perspectiva, o Art. 206, Inciso V, da CF 1988 define como um de seus princípios a:

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988).

Além de estabelecer a valorização dos profissionais do ensino, plano de carreira, ingresso por concurso público menciona a necessidade de piso salarial profissional. Sobre essa questão, Abicalil (2009) afirma o seguinte:

O eixo das discussões, na Constituinte, que partira da proposta da carreira única, tinha sido a fixação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Como se pode ver no art. 206, o texto aprovado é ambíguo e pode dar azo à interpretação de “um Piso Salarial por carreira” – o que contradiz o adjetivo “profissional” que lhe é aposto. De qualquer maneira, sem um esquema de distribuição de encargos e financiamento que propicie a todos os estados e municípios pagar salários dignos aos profissionais da educação, é inócuo e ineficaz fixar-se um PSPN. (ABICALIL, 2009, p. 120).

Arelado a essas questões suscitadas pelo autor, percebe-se a falta de garantias efetivas para o pagamento de salários dignos aos professores, como do próprio piso salarial profissional, colocando em risco a aplicação da lei.

A Conferência Mundial de Educação para Todos ocorrida em Jomtien, na Tailândia, tendo o Brasil como um de seus signatários abriu discussões relevantes sobre a questão (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007). A partir de então, os governantes assumem compromissos importantes, entre eles, o Pacto pela Valorização do Magistério, que entre os seus objetivos previu o piso salarial, estabelecendo a realização de estudos sobre a repercussão dessa política, implantação em doze meses, períodos de avaliação a cada cem dias, perspectiva de regime de trabalho de jornada de quarenta horas semanais, planos de carreira, além de procurar formas articuladas entre as várias instâncias de governo para o

pagamento dos aposentados e valorização do pessoal técnico administrativo (VIEIRA, 2012a, p. 138).

Na LDB 9.394/1996 é princípio estabelecido em seu Art. 3º, Inciso VII, a valorização do profissional escolar, apreciando, nesse caso, a definição contida no Art. 61, ao considerar como profissionais da educação escolar básica, todos os profissionais que estejam em efetivo exercício do magistério, e que por sua vez tenham habilitação em nível médio ou superior para atuar na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. São listados também os docentes com diploma de pedagogia, habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional e com títulos de mestrado e doutorado na área. Acrescido a esses profissionais, as pessoas com diploma de curso técnico ou superior em áreas pedagógicas ou afins (BRASIL, 1996).

O Art. 67 da LDB, em seu Inciso III ratifica o princípio constitucional, determinado a construção do piso salarial profissional no âmbito dos sistemas de ensino em cumprimento à questão da valorização do magistério. Também, a Legislação do FUNDEF mantém a valorização do magistério, contemplando a necessidade de investimentos na formação de professores leigos, indicação a para a elaboração de novos planos de carreira e remuneração, estabelecimento de jornada de trabalho com espaço para atividades diversas. Contudo, não indica a construção do piso salarial profissional nacional. A EC nº 14/1996 e a Lei nº 9.424/1996, regulamentadora do FUNDEF, não garantia a constituição do PSPN, assim como o que se produz a respeito dos professores não se cumpre (ABICALIL, 2008, p. 70).

Decorrente da legislação do FUNDEF produzida após a não homologação do Ministro da Educação, do Parecer sobre o veto à Parecer nº 02/1997 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre o piso profissional nacional, a Resolução CNE/CEB nº03/1997 fixou algumas diretrizes a respeito dos planos de carreira e remuneração para o magistério público no âmbito dos estados, municípios e do Distrito Federal, ficando estabelecida a ideia de remuneração média, ao invés de piso.

No PNE especificamente no tocante ao sancionado pela Lei nº 10.172/2001, não se tem a presença do PSPN. Tal fato se justifica pela própria recusa aos termos do Pacto de Valorização do Magistério no início do primeiro mandato de FHC, além de manter a lógica de austeridade fiscal e contenção de gastos sociais.

A EC nº 53/2006, estabelece a criação do PSPN e a constituição de uma legislação para fixar prazo para tratamento do assunto. Essa situação foi resolvida através da Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008), que regulamentou a matéria. A determinação legal do PSPN definiu que os entes federados não poderiam pagar vencimento inicial abaixo do fixado pela lei. Isso contribuiu para influenciar a remuneração do magistério público nacional, enfatizando que nenhum professor deveria receber valor do estabelecido nacionalmente. A lei do FUNDEB define que: *Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (BRASIL, 2007).*

Essa alteração no Art. 206 da CF 1988 foi fundamental, ao instituir a determinação da criação do PSPN, mantendo, também, a necessidade de valorização dos profissionais da educação, garantindo, em termos legais, a obrigatoriedade de construção dos planos de carreira e de concurso público. A partir da instituição do PSPN, a remuneração do magistério público fica em evidência, exigindo dos entes federados o cumprimento de tal determinação. Esses por sua vez, reclamam da falta de capacidade financeira para cumprir com suas obrigações.

A Lei nº 11.738/2008, que regulamenta o PSPN, em seu Art. 2º, § 1º, estabelece que:

O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (BRASIL, 2008).

Em consideração ao Art. 2º que trata da formação em nível médio, na modalidade normal, os Estados, Distrito Federal e Municípios não podem deixar de estabelecer o piso salarial profissional nacional, com respeito à legislação federal, considerando, com um valor não inferior ao piso nacional, com uma jornada de trabalho padrão de 40 (quarenta) horas semanais.

Os entes federados devem cumprir o estabelecido na Lei. Todavia, é importante compreender as implicações dessa legislação nas redes de ensino. Uma das questões fundamentais da Lei do Piso diz respeito ao estabelecido no § 4º, do Art. 2º, ao declarar que: Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os alunos (BRASIL, 1997). Matéria que foi motivo de

uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), tendo sido considerada constitucional após o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF).

Como essa lei não ficou ileso aos conflitos e questionamentos. Alguns estados apresentaram argumentos contra o cumprimento do PSPN pautados no entendimento de que teriam muitas dificuldades orçamentárias para efetivação dessa política. Assim sendo, os governadores dos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará apresentaram, ao Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nº 4.167 contra alguns aspectos da Lei do piso.

Vencidas as muitas polêmicas, o STF julgou a ADI nº 4.167, confirmando a constitucionalidade da Lei do PSPN. A decisão foi proferida em abril de 2011. Mesmo assim, o tribunal debruçou-se sobre os embargos de declaração apresentados pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Ceará. Após a votação do embargo em fevereiro de 2013, o Plenário do STF encerrou a polêmica acerca da constitucionalidade do piso, definindo a sua validade a partir de abril de 2011.

A reserva de 1/3 da carga horária dos professores da educação básica para dedicação de atividades extraclasse, chamada “hora atividade” considerada como momento de dedicação ao planejamento, estudos e outras atividades não estejam ligadas ao contato direto com os estudantes também teve a sua efetiva implementação por parte dos entes federados.

No caso de dificuldades por parte dos entes federados em cumprir com o pagamento do PSPN, existe a possibilidade de receber aporte de recursos via complementação da União ao FUNDEB para seu cumprimento. Não obstante, esse incremento de recursos é para se chegar ao pagamento do valor nacional, o que apesar de regulado não se tem registro do cumprimento da norma.

O Art. 4º da Lei do PSPN estabelece que os entes federados que se julgam incapazes de cumprir a lei, deve solicitar junto à União, mediante justificativa do ente federado, com julgamento favorável de seu pleito, o auxílio do governo federal para fazer jus ao piso. Para que esse pedido seja aceito, os entes federados devem aplicar 25% das receitas em MDE, ter legislação específica sobre o plano de carreira, cumprir o regime de gestão de MDE, preencher informação sobre o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e, por fim, demonstrar as consequências do PSPN nos recursos do ente federado.

Atendendo todos os requisitos estabelecidos na legislação, após todas as justificativas é que o ente federado poderá fazer uso do aporte financeiro da complementação da União ao FUNDEB, para assim, cumprir a lei do piso. É importante esclarecer que o PSPN, no que se refere exclusivamente à remuneração, é o valor pago aos docentes do magistério público que tenham formação de ensino médio na modalidade Normal, para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais. Com isso, a legislação do piso, deixou os estados e municípios com a função de regular os vencimentos dos profissionais do magistério de nível superior, o que tem implicação para a carreira.

A atualização do PSPN é realizada anualmente como definida no Art. 5º da Lei do PSPN. Além disso, estabelece que esse processo deve possuir como parâmetro, o mesmo valor percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno no que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (BRASIL, 2008).

Esse dispositivo se cumprido, permite atenuar as distorções existentes entre as remunerações pagas pelos diferentes lugares do país. Para Vieira (2012), o PSPN é realidade em razão das lutas sociais e a sua consolidação depende, diretamente, da manutenção da pressão oriunda dessas lutas. A determinação legal utilizada para a atualização do valor básico é da constituição de resolução, aprovada pela “Comissão Intergovernamental para Financiamento da Educação de Qualidade”, cuja composição é feita por membro do MEC e respectivos representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME).

No âmbito dos sistemas de ensino o aperfeiçoamento dos profissionais da educação não há garantias AA respeito da destinação de tempo para realização dos cursos. O PSPN foi alcançado em 2008, porém muitos estados e municípios ainda não o cumprem. Em relação aos estados será apresentado um panorama sobre o cumprimento da lei ao final da seção.

Para Vieira (2012b), os questionamentos atuais dos entes federados no tocante ao real cumprimento do piso, dependem do impacto da atualização do PSPN nas folhas de pagamento de estados e municípios. A esse respeito Vieira (2012b) afirma que:

A instituição do piso recoloca a questão da descentralização da educação básica. Assim, se municípios e estados têm dificuldade para pagar o modesto piso salarial (sabe-se, no entanto, que muitos não pagam por questões estruturais, não por falta de recursos), o que se coloca como desafio? A nosso juízo, o compartilhamento de responsabilidades entre as esferas de governo; evidentemente que, por sua capacidade de arrecadação e por seu papel na sustentação do federalismo, a União passaria a ter maior responsabilidade. Olhado de outro ângulo, o piso representa grande oportunidade para a construção das condições necessárias à estruturação do sistema nacional de educação, uma vez que, pela primeira vez em sua história, o país deixará de ter mais de cinco mil salários básicos nas carreiras dos profissionais da educação! Isso significa um passo considerável na superação das desigualdades que impedem a concretização do direito universal à educação de qualidade. Ademais, de que outra forma a questão dos salários poderia contribuir para a construção do sistema? Nenhuma alternativa que não passe pelo estabelecimento de padrões mínimos em todo o território responde a esse desafio. Então, o PSPN passa a ser parte de uma solução e, como tal, deve ser encarado pelos gestores e pela sociedade brasileira (VIEIRA, 2012b, p. 205 – 206).

A efetiva participação da União no auxílio aos estados e municípios no cumprimento da lei, exige o compromisso com um maior protagonismo, pois o sistema tributário, com divisão de recursos prejudica aos governos subnacionais, ao passo que, as suas responsabilidades no que se refere à execução das políticas educacional tende a aumentar. Dessa maneira, repensar as relações federativas para a construção de um sistema nacional de educação mais efetivo é um dos desafios para a nação, legisladores, estudiosos e de toda a sociedade.

Com base na lei do PSPN até dezembro de 2009, os entes federados foram incumbidos de elaborar os seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, e/ou atualização e adequação as novas regras no caso daqueles que já o possuíam. Por se constituir em uma lei federal que altera a própria Constituição, impõe aos entes federados, a obrigação de seu cumprimento.

Considerando o texto constitucional como marco, são mais de duas décadas de indícios de valorização do magistério público pós CF de 1988, evidenciando, portanto, a dificuldade de produção legislativa e de políticas públicas, bem como da implantação e concretização dessas ações com efetividade na remuneração e valorização do magistério público brasileiro. A esse cenário, pode-se acrescentar que os governantes não conseguiram ou não quiseram efetivar tais políticas.

Inicialmente, o valor do PSPN ficou estabelecido em R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais), devendo ser atualizado anualmente conforme o Art. 5º. Tomando como referência esses valores e, principalmente, a decisão proferida pelo STF, há indicativos de que essa ação tenha contribuído para gerar consequências nas

finanças dos estados e municípios, já que o motivo de alguns terem entrado no STF com um ADI foi em razão da suposta incapacidade financeira, com a possível elevação das despesas decorrentes da intromissão da União em matérias dos governos estadual e municipal. Nesse sentido, é fundamental compreender quais as implicações diretas e indiretas na remuneração, já que com a decisão proferida, todos os entes federados devem cumprir a norma.

Pretendendo ter uma dimensão da aplicação do PSPN, especificamente, em relação aos valores do piso estabelecidos nacionalmente, a partir de sua sanção, o quadro a seguir ilustra a remuneração mínima paga aos docentes de nível médio com jornada de trabalho de 40 horas, considerando, para isso, o período entre 2009 e os valores definidos até 2015. Reiteramos que o recorte utilizado durante a pesquisa foi alterado para terminar em 2014, portanto, o quadro apresenta valores somente até essa data, todavia, em 2015 o valor do piso foi de R\$ 1.917,78.

Quadro 6: Valor do PSPN

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valor PSPN	R\$ 950,00	R\$ 1.024,67	R\$ 1.187,14	R\$ 1.450,75	R\$ 1.567,00	R\$ 1.697,37
% Percentual	7.86%	15.86%	22.20%	8.01%	8.32%

Fontes: MEC, CNTE e SEE/AC

As consequências do valor do PSPN estabelecido em nível nacional nos valores pagos pelos governos subnacionais têm sido motivo de avaliação, tanto no que se refere aos ganhos nos vencimentos dos professores e cumprimento da lei, quanto no tocante à capacidade de onerar a folha de pagamento da educação. Entre 2009 e 2014, a correção dos valores relativos a R\$ 950,00 e R\$ 1.697,37 alcançaram um percentual aproximado de 78%, considerando o INPC/IBGE do período, correspondente a 33%, ou seja, metade da correção aplicada efetivamente ao PSPN no período.

Com base nessa movimentação é fundamental entender que tanto na conjuntura nacional como regional, os resultados da aplicação do piso podem ser distintos, com ganhos reais na remuneração do magistério público, ou até mesmo, na queda e manutenção do padrão remuneratório pago até a data de implantação da lei do piso.

Os questionamentos relativos à política de financiamento e remuneração no contexto das políticas públicas, notadamente, nas políticas educacionais acontecem em razão das formas de compreensão e aplicabilidade da legislação, seja no tocante ao âmbito Legislativo, Judiciário e principalmente no Executivo, expondo os conflitos, formas de compreensão e de aplicação da legislação.

Em relação ao cumprimento do PSPN foi realizada consulta junto à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), especificamente, nos dados disponibilizados no portal eletrônico. Os dados do levantamento relativos à aplicação da lei do piso no âmbito dos governos estaduais, conforme a CNTE apontam o mês de março de 2014 como referência. Contudo, até o início de 2016, esse panorama pode ter sofrido algumas alterações.

Relembrando que o professor com formação em ensino médio é tido como padrão de referência na modalidade Normal, com jornada de trabalho de quarenta horas semanais. Dados do CNTE destacam que os estados do Amapá, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Piauí têm cumprido na íntegra, o valor estipulado no PSPN, com jornada de 2/3 na sala de aula.

Em busca de algum elemento que diferencie esses entes federados de outros, vale à pena ressaltar que somente Pernambuco e Piauí dos listados recebem recursos da complementação da União. Espírito Santo, Goiás, Sergipe e Tocantins são estados que cumprem somente com as atividades extraclasse e o caso de Alagoas ainda se encontra em fase de implantação.

Os estados do Acre, Minas Gerais e Paraíba aplicam a proporcionalidade ao valor do PSPN, além de garantir a jornada extraclasse. Todavia, não possuem jornada de trabalho de quarenta horas semanais. Já no Rio de Janeiro e Maranhão apesar de garantirem um valor proporcional ao piso, não fazem o mesmo com a jornada de trabalho semanal, nem tampouco com as atividades extraclasse.

O Rio Grande do Norte e Roraima cumprem com as atividades extraclasse, com a aplicação proporcional do valor do piso, porém, com jornada semanal não correspondente a quarenta horas. A particularidade do caso de Rondônia é o não cumprimento do valor como vencimento, mas como remuneração, implicando em acréscimo de gratificações ou até mesmo de incentivos ao vencimento base. Já Santa Catarina e São Paulo cumprem somente com o valor estipulado no piso. O estado do Pará não cumpre apenas com as atividades extraclasse. Por fim,

destacam-se os estados que não cumprem com nenhum dos critérios estabelecidos pela legislação, como o Amazonas, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul. É importante ressaltar que as informações sobre o cumprimento do PSPN foram obtidas no quadro de acompanhamento da CNTE.

Pelos dados apresentados é possível dizer que o PSPN ainda não foi cumprido totalmente por todos os estados brasileiros, como também, falta à aplicação de sanções aos que não cumprem a legislação. Isso significa que ainda é necessário que os governantes cumpram com suas obrigações, mais também, que a categoria do magistério permaneça atenta e lutando pela garantia de seus direitos. Se fossem incluídos os municípios nessa análise, muito provavelmente esses índices seriam piores, pois, considerando os mais de cinco mil municípios existentes no país e as dificuldades financeiras da maioria, as dificuldades de implantação do PSPN devem ser muitas.

O atual PNE, Lei nº 13.005/2014 tem o PSPN como referência para os planos de carreira e remuneração. Nesse sentido, duas metas são destacadas:

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014).

Não é possível avaliar as consequências do atual PNE sancionado em 2014 considerando que este fica restrito ao último ano do período recortado para a pesquisa da tese, que é de 1996 a 2014. Mesmo assim, é possível destacar a importância dessas duas metas em relevo.

A meta 17 propõe a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério com os outros que tenham o mesmo grau de formação, o que é mais do que justo, porém longe de reduzir as disparidades existentes. A meta 18 dispõe que os planos de carreira devem usar como base para os cálculos dos vencimentos o PSPN, no sentido de garantir que nenhum profissional do magistério receba abaixo do proposto na legislação.

Tais perspectivas deverão ser analisadas em outro momento, pois o novo PNE ainda se encontra no primeiro ano, assim como os planos de educação dos municípios e dos estados que foram sancionados recentemente. Assim sendo, o tratamento da dinâmica do PSPN é fundamental para a compreensão relativa às implicações de tal política na valorização do magistério, nos vencimentos e na remuneração dos professores.

Arelaro et al (2012) analisam o piso salarial da rede municipal de São Paulo, evidenciando que em comparação ao piso nacional possui pequenas diferenças, com uma remuneração do professor da rede municipal mais atrativa por conta da progressão na carreira, de quinquênios e sexta parte. Os autores mencionam o fato de que mesmo se tratando da cidade e do Estado mais ricos do país, o alto custo de vida contribui para diminuir o efeito da melhor remuneração e do piso salarial. Esse destaque mostra que as dinâmicas da remuneração e piso salarial nas redes de ensino são diferentes, haja vista que os aspectos econômicos influenciam na composição dos mesmos, como identificado no estudo acima.

No estado do Acre, que é um dos menores entes federados em termos populacionais, estando à frente somente dos estados do Amapá e Roraima, de economia frágil com o segundo menor Produto Interno Bruto (PIB) do país, ficando atrás apenas de Roraima é muito dependente das transferências constitucionais. Mesmo assim, é um dos estados que aplica a lei do piso, considerando o valor da hora aula, pois o vencimento dos professores leva em consideração esse elemento, já que não possui na rede estadual professores de jornada de trabalho de quarenta horas semanais, além de cumprir com a atividade extraclasse.

Na próxima seção do texto serão apresentados alguns aspectos de estudos que têm a remuneração do magistério público como objeto, com as respectivas considerações sobre o tratamento dado às questões dos planos de cargo e do PSPN. Não pretendo esgotar essa discussão, mais procuro apresentar parte das análises produzidas.

2.4. Alguns resultados de estudos sobre remuneração do magistério público da educação básica

Sobre os resultados de estudos a respeito da remuneração do magistério da educação básica, interessa compreender principalmente o comportamento desse

último item na produção de políticas públicas na remuneração docente. Nos estudos de Camargo et al. (2009), a remuneração docente é tomada dentro da dinâmica social, considerando que as pesquisas acadêmicas apresentam diversos olhares, metodologias e bases epistemológicas para a compreensão dessa categoria. Ponderando acerca desses aspectos, os autores citados destacam que:

O tema da remuneração docente tem sido tratado na literatura a partir de diversos olhares. Nas análises sobre a qualidade da escola, problematizam-se as condições de trabalho e salário ao tratar da centralidade dos docentes no processo educativo. O debate tem passado também por abordagens mais amplas acerca do padrão de financiamento da educação no Brasil, em que o impacto dos salários é fundamental nas projeções de investimento, e, de forma mais específica, nas análises sobre a composição da carreira e a evolução dos salários.

Esta diversidade de olhares no campo de estudos da política educacional encontra-se com as polêmicas no campo das disputas sociais para aprovação da Lei do PSPN, demonstrando a urgência da construção de bases mais sólidas para a valorização do trabalho docente como condição de qualidade da escola e a pertinência da visita às diversas chaves conceituais para enfrentar o debate (CAMARGO et al., 2009, p. 345-346).

Assim sendo, fica evidenciado que a remuneração docente é uma política que causa impactos significativos na gestão das políticas públicas e políticas educacionais, devendo constar da agenda política e planejamento como elementos centrais para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político da sociedade.

É possível afirmar que o estudo da remuneração docente passa pela compreensão de que as mudanças na burocracia estatal atingem e precarizam o trabalho docente. Além disso, Camargo et al (2009) discutem o custo-aluno-ano posicionando a remuneração como fundamental para a configuração dessa paisagem de qualidade. Outro elemento diz respeito ao padrão de financiamento da educação no Brasil, que desde meados da década de 1990, tem se baseado na política de fundos. Por fim, os autores fazem menção à carreira docente de maneira mais apurada.

De maneira geral, ao reconhecer essa diversidade de abordagens metodológicas e a centralidade da remuneração na produção de políticas públicas e educacionais parece evidente a necessidade de estudos aprofundados para compreender as dinâmicas que envolvem essa temática. Além disso, essa discussão tem relação direta com a qualidade do ensino público e valorização do magistério público.

Assim sendo, a questão da remuneração docente é evidente no debate educacional atual. Tomando como base os efeitos do FUNDEF e, sobretudo, do FUNDEB no tocante à distribuição e incremento de recursos inicialmente voltados para o ensino fundamental e para toda a educação básica, é essencial entender como a remuneração docente e os planos de carreira se constituíram no sistema público de ensino estadual.

Gatti e Barreto (2009), e Gatti (2012) identificam pontos relevantes com relação à remuneração docente, com destaque na problemática salarial associada à qualidade da educação no Brasil, na atratividade da carreira e permanência na mesma. Nessa perspectiva, os salários dos professores quando comparados a outros profissionais que exigem formação de nível superior não são compensadores, mesmo considerando a jornada de trabalho.

Fernandes, Gouveia e Benini (2012) incorporam alguns aspectos metodológicos fundamentais para a compreensão da remuneração média dos professores, que em certa medida auxiliam na compreensão desse mesmo movimento no âmbito da rede de ensino estadual do Acre. Os pesquisadores buscaram informações nos seguintes bancos de dados: Programa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os Censos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP); a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Dessa forma esse estudo contribui para entendermos as dinâmicas da remuneração e produzem esclarecimentos sobre os benefícios e os problemas da utilização de determinados bancos de dados.

Pinto (2009) evidencia a desvalorização da carreira docente, demonstrando que esse processo é de longa data. No que se referem aos valores iniciais e finais, o autor conclui que, de modo geral, ambos são baixos e pouco atrativos, sendo que os motivos para isso em alguns países da América Latina, entre eles o Brasil são variáveis. O autor evidencia que os professores não recebem remuneração adequada, destacando que existem pesquisadores que pensam o contrário, principalmente, os economistas.

O elemento que marca esse argumento é de que a jornada de trabalho dos professores é menor em relação a outros profissionais, o que incide na remuneração paga. Assim sendo, acredita-se que por possuírem uma jornada de trabalho

semanal menor os professores seriam beneficiados em sua remuneração. Conforme Pinto (2009), esse argumento de que os professores ganham mais por possuírem uma carga horária de trabalho menor apresenta um erro metodológico substancial, não levando em consideração o tempo destinado ao planejamento, preparação das aulas e correção de atividades e provas.

O fator relacionado à “hora atividade”, no caso do PSPN brasileiro (BRASIL, 2008) foi considerado constitucional pelo STF, significando um ganho significativo para a carreira dos profissionais da educação básica brasileira. Pinto (2009) acredita ser possível modificar o quadro da remuneração e da carreira docente, porquanto, é necessário:

Dar o salto de qualidade no padrão de remuneração de nossos professores é plenamente factível na realidade tributária brasileira atual. Conseguir realizá-lo, contudo, depende essencialmente de mudança política e no campo dos valores, nas relações que se estabelecem no dia a dia da escola entre os professores, seus alunos e pais. Enquanto estes últimos forem vistos pelos profissionais da educação como adversários e como os principais responsáveis pelo fracasso escolar, como ocorre hoje, nada mudará; pelo contrário, em tempos de crise econômica, o risco é de ocorrer a desvalorização salarial os professores, ainda mais com o incremento explosivo da municipalização do ensino nos últimos anos, lembrando que os municípios são os mais pobres dos três entes federativos que compõem a República brasileira (PINTO, 2009, p.62).

A mudança nesse cenário implica na necessidade de produzir estudos na educação brasileira a respeito da remuneração docente. De acordo com Alves e Pinto (2012), a temática da remuneração docente não tem tradição. Contudo, entende o autor que, nos últimos, anos tem assumido a centralidade na produção de políticas públicas, haja vista que antes não se tinha acesso às informações, fato que tem sofrido mudanças, tanto por parte dos governantes e órgãos oficiais, tema também presente em pesquisas na Academia.

Barbosa (2011, p. 182 - 183) identifica que a baixa remuneração do magistério possui uma série de implicações no trabalho docente. O autor enfatiza que a problemática dos baixos salários torna a profissão pouco atrativa. Os problemas dos salários, remuneração e valorização do magistério, em geral, é um problema histórico e que precisa ser resolvido, sobretudo, via diferentes ações com a produção de legislação.

O estudo de Gatti e Barreto (2009, p. 247 – 248), sobre os professores brasileiros compara os salários médios de outras profissões que, para seu exercício,

exigem o nível superior como requisito. Nesse sentido, os professores saem em desvantagem, pois o seu rendimento médio é menor do que o de outros profissionais. Já no que se refere aos planos de carreira, Gatti (2012, p. 90) afirma que os docentes “[...] têm papel central no estabelecimento de condições concretas de valorização do magistério”.

No período do FUNDEF, Camargo e Jacomini (2015, p. 236) analisaram o vencimento dos professores em determinada amostra de estados e capitais brasileiras. Os autores identificaram que houve perda de consumo dos professores, especialmente, comparando o vencimento com o salário mínimo (o que pode ser um indicador para comparar o vencimento dos professores do Acre que será analisado no capítulo V). Ressaltam que no período do FUNDEF ocorreu um rebaixamento do vencimento dos professores, provocado pela desvalorização dos vencimentos iniciais e por mudanças no vencimento final. O movimento positivo na remuneração dos professores aconteceu nos locais em que as condições eram desfavoráveis.

Para Anuatti Neto (2002, p. 19), o FUNDEF teve resultado positivo nos salários dos professores da rede pública do ensino fundamental, tendo funcionado “[...] como mecanismo de redução das desigualdades nos que possuíam pior remuneração, que seriam os da rede municipal, das regiões norte, centro oeste e nordeste”.

Na perspectiva da melhoria da remuneração média dos professores no Brasil, item que está presente no atual PNE, meta 17, ainda é preciso resolver essa situação. Em estudo anterior à sanção do atual PNE, ao comparar o salário médio de professores de nível com outros profissionais Felício (2013) identificou uma diferença de 35%.

Na concepção de Arelaro e Fernandes (2015, p. 179), a política de fundos contribuiu para “[...] a valorização salarial docente, colocando na agenda de estados e municípios, a obrigatoriedade de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração para o magistério”. Para os mesmos autores, o FUNDEB criou as condições legais para a instituição do PSPN e a condição jurídica legal da valorização do magistério ao estabelecer 60% de recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

Ainda estão saindo os estudos que analisam a influência do FUNDEB e do PSPN na remuneração do magistério público, sendo que, com relação ao fundo já existem alguns, com quais se tentou cotejar, já com relação ao PSPN são mais

recentes. Os próximos dois capítulos analisam o financiamento da rede estadual de ensino público do Acre, os planos de cargos e a remuneração do magistério nas relações com a política de fundos, dos planos de cargos, do PSPN na remuneração do magistério produzidas em âmbito nacional, com efeito nas políticas estaduais.

CAPÍTULO III: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO PÚBLICO DO ACRE

Esse capítulo busca estabelecer uma análise a respeito do financiamento da educação básica no âmbito da rede estadual de ensino público do estado do Acre considerando, para tal, as dinâmicas locais, as articulações com as políticas nacionais e a legislação vigente no território brasileiro.

Além disso, trata de características relevantes sobre o financiamento da educação no estado, com destaque na política educacional estadual compreendida como produto das políticas nacionais, especialmente, no tocante à política de fundos no estado. São tecidas considerações sobre as dinâmicas do financiamento da educação pública em âmbito estadual, evidenciando o que pode ser considerando diferente das tendências estabelecidas em nível de Brasil.

A partir dessas questões, a vinculação das receitas da educação é uma das temáticas analisadas, ponderando sobre o percentual da CF 1988 instituído no Acre. Na esteira das ações relativas à política de fundos, também são sopesadas as consequências das mesmas na rede estadual de educação, com atenção aos indicadores que contribuem para diferenciar a implementação dessas políticas.

3.1. Conhecendo alguns aspectos do Estado do Acre: história, geografia, economia, política e cultura

A reforma do Estado brasileiro não pode desconsiderar “[...] o papel exercido pelas elites estaduais no federalismo, especialmente, no processo de transição democrática do país” (ABRUCIO, 1997, p. 139). Considerando as limitações políticas, econômicas e sociais de qualquer comparação entre os entes federados brasileiros é possível reconhecer a importância no contexto político do estado do Acre nesse processo de transição, haja vista a hegemonia exercida por anos pela elite política vinculada aos governos militares, que praticou a sua dominância política, mesmo após o fim da Ditadura Militar. Assim, o estado foi responsável pelas políticas públicas desenvolvidas no período, inclusive, as consequências foram sentidas alguns anos após a sua implantação.

Somente no início da década de 1990, essa condição histórica foi posta em xeque. O ingrediente novo ligado a esse processo foi a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT), no cenário político local. Inicialmente, isso se deu com a eleição de Jorge Viana para exercer o governo da Prefeitura de Rio Branco (1993 a 1996) capital do estado e maior domicílio eleitoral; depois com a chegada desse mesmo grupo político ao governo estadual.

Antes de chegar a esse contexto, o estado do Acre passou por algumas transformações em sua ainda jovem história. As terras acreanas pertenciam à Bolívia. Em 1877, alguns milhares de nordestinos, com o objetivo de explorar os seringais da borracha, dividiram a ocupação das terras acreanas com a população indígena. Todavia, em 1899, o Governo Boliviano montou a vila de Puerto Alonso, com a intenção de garantir a dominação da área.

Entre o final do século XIX e início do século XX, a história do estado ganhou novos contornos. As terras acreanas passaram a ser governadas por Luiz Gálvez Rodríguez de Arias, que fundou a República Independente do Acre, ficando conhecido como o “Imperador Gálvez”. O governo brasileiro tratou de diluir o Estado independente do então Imperador, reconhecendo e devolvendo às terras à Bolívia.

Entretanto, tal fato contribuiu para aumentar a revolta da população local e, em 1902, o militar gaúcho Plácido de Castro foi enviado para o Acre com a incumbência de liderar a resistência dos bolivianos, dando início à Revolução Acreana, criando pela segunda vez, o Estado Independente do Acre, com a exigência da anexação do território acreano ao Brasil. Por meio do Tratado de Petrópolis, de 17 de novembro de 1903, foi sacramentada a incorporação do território acreano ao Brasil.

Dos vários episódios da narrativa histórica acreana, o Movimento dos Autonomistas foi muito importante, cujo ápice se deu em 15 de junho de 1962, com a criação do Estado do Acre, através da Lei nº 4.070/1962, sancionada pelo Presidente da República João Goulart. O primeiro governador foi José Augusto, que permaneceu somente dois anos no poder, sendo destituído do poder pelo Golpe Militar em 1964, passando a indicar os governantes.

Durante os anos de governo dos militares, o Acre passou por outro movimento de imigração, desta feita, de povos originários do sudeste e sul do Brasil. A grande maioria veio em busca da terra prometida em condições de proporcionar o

desenvolvimento agrícola e a criação de gado, sendo que esta última atividade foi a que se mostrou mais eficiente.

Do final da década de 1970 em diante, desenvolveu-se no estado, uma férrea luta em defesa dos povos e da própria floresta, sobretudo, das comunidades que sobreviviam direta e indiretamente do extrativismo. Nesse enfoque, surge a figura do ambientalista Chico Mendes, que ficou conhecido mundialmente pelos seus ideais. Entretanto, em 22 de dezembro de 1988, na cidade de Xapuri, Chico Mendes foi assassinado a mando de um dos grandes fazendeiros da região.

Depois desse fato, o Acre entrou no cenário político, histórico nacional e mundial, considerando a grande repercussão do caso. Outra figura que surgiu dos movimentos sociais, especialmente, dos liderados pelo PT e PC do B foi a ex senadora e duas vezes candidata à Presidência da República Marina Silva. Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, os irmãos Jorge Viana e Tião Viana lideraram uma frente de partidos políticos alinhados ao discurso, viabilizando a chegada do PT ao poder, tanto nos municípios, quanto no governo do estado.

Além dessa breve narrativa, vale destacar que a produção econômica do estado do Acre é baseada no extrativismo e na agropecuária, mas extremamente dependente do poder público, da empregabilidade proporcionada pelo governo estadual e governos municipais, indicando, assim, uma forte dependência das transferências constitucionais, de maneira especial, do Fundo de Participação do Estado (FPE) e Fundo de Participação do Município (FPM).

O extrativismo da extração do látex, conhecida no início do século XX, como ouro negro, angariou muitos olhares para o estado do Acre. Contudo, com o fim da Segunda Guerra Mundial e da transferência da produção organizada em larga escala para a Malásia, a economia local sofreu um grande golpe. A castanha do Brasil, que tinha no Acre, um dos seus principais centros de extração, com saídas pelos portos de Belém, no estado do Pará e Manaus, no estado do Amazonas encontrou outras saídas via Bolívia. Atualmente, tanto a borracha, quanto a castanha não são capazes de produzir a riqueza de outros tempos, inclusive, são produtos subsidiados pelo governo estadual, na tentativa de manter as comunidades locais, ribeirinhas, indígenas e outras na floresta.

A agropecuária juntamente com a criação de gado e extração de madeira, a partir dos anos de 1960 em diante, constituiu-se em algumas das principais atividades econômicas do estado, permanecendo até o atual momento. Mesmo com

os impactos significativos na preservação da floresta amazônica, entre os quais é possível relacionar a morte do líder seringueiro Chico Mendes, esse tipo de atividade produtiva trouxe efeitos nefastos para a preservação ambiental. Somente após os governos do PT, mediante algumas ações severas de controle por parte do governo estadual e Ministério Público do Estado do Acre (MP/AC), os índices de queimadas e derrubadas da floresta diminuíram.

No que se refere ao aspecto geográfico, a rede fluvial possui três grandes rios: Purus, Juruá e Acre, formando três zonas populacionais, com destaque para o vale do acre, que contempla a cidade de Rio Branco, a capital do estado, maior domicílio eleitoral, concentrando o maior número de habitantes. No vale do Juruá está localizado o município de Cruzeiro do Sul, com a segunda maior população do estado. Já no vale do Purus fica localizada Sena Madureira, com o terceiro maior número de habitantes.

Em termos populacionais, segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a população do Estado do Acre contava com 732.793 habitantes, com taxa de analfabetismo em torno de 16,5% da população, renda per capita de R\$ 10.687,00, com uma economia baseada no extrativismo vegetal. Em termos populacionais, é um dos menores entes da federação e com economia dependente das transferências constitucionais.

Atualizando esse cenário com dados do IBGE, entre eles da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a população estadual em 2015 foi estimada em 803.513 habitantes, com uma área em Km² de 164.123, 739. A distância entre os 22 municípios atrelada à falta de acessibilidade são fatores que contribuem para o lento desenvolvimento. A densidade demográfica é de 4,47 habitantes/Km², com rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente em 2014 de R\$ 670,00. O estado possui o segundo menor Produto Interno Bruto (PIB), do país com um total de R\$ 11,44 bilhões e PIB per capita de R\$ 14.733,00.

Com relação à contribuição do PIB dos estados na composição do PIB nacional, o Acre é o penúltimo colocado, ficando à frente apenas de Roraima, o que o faz permanecer na mesma posição na região norte. O estado possui o 21º PIB per capita do país, conforme o Censo Demográfico de 2010.

O Quadro 7 elenca os nomes e períodos dos mandatos dos governadores, desde a década de 1980 até a atualidade. É possível constatar algumas mudanças, especialmente, a partir do final da década de 1990.

Quadro 7: Governadores do Acre da década de 1980 a atualidade

Governador (a)	Partido	Período
Joaquim Falcão Macedo	PDS – Partido Democrático Social	1979 – 1983
Nabor Teles da Rocha Júnior	PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro	1983 – 1986
Iolanda Lima Fleming	PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro	1986 – 1987
Flaviano Flávio Baptista de Melo	PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro	1987 – 1989
Édison Simão Cadaxo	PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro	1989 – 1991
Edmundo Pinto de Almeida Neto	PDS – Partido Democrático Social	1991 – 1992
Romildo Magalhães da Silva	PDS – Partido Democrático Social	1992 – 1995
Orleir Messias Cameli	PPR – Partido Progressista Renovador	1995 – 1998
Jorge Viana	PT – Partido dos Trabalhadores	1999 – 2002 2003 – 2006
Arnóbio Marques	PT – Partido dos Trabalhadores	2007 – 2010
Tião Viana	PT – Partido dos Trabalhadores	2011 – 2014 2015 – 2018

Fonte: Elaborado pelo autor.

O atendimento às crianças de quatro a cinco anos, referente à pré- escola sofreu mudanças significativas no estado do Acre. Segundo dados da PNAD 2013, os números evoluíram de 51,2%; para 58,6% da população dessa faixa etária, representando o terceiro melhor índice de crescimento entre os estados pesquisados. A taxa de analfabetismo corresponde a 15,4% da população, com um IDH 0,751, posicionando o estado como o 17º no ranking nacional. Na região norte fica à frente apenas de Roraima.

Diante desse cenário, infere-se que o estado precisa melhorar em muito os dados educacionais e sociais. As políticas públicas devem atuar para reduzir o quadro de marginalização do acesso aos serviços públicos. A seção que segue, apresenta aspectos relevantes acerca do sistema de ensino público acreano.

3.2. Sistema de Ensino Público do Estado do Acre: características gerais

Atualmente, a educação no estado do Acre é organizada, tendo como parâmetro a rede estadual de ensino, acrescida de 22 (vinte e duas) redes de ensino

municipais, com destaque para o sistema de ensino público de Rio Branco, capital do estado, que concentra a maior parte das matrículas municipais.

Nessa pesquisa, os dados utilizados foram obtidos junto à Secretaria de Estado de Educação (SEE/AC), através do Departamento de Dados Estatísticos, mais detidamente, no documento “Educação do Acre em Números – Boletim Estatístico” (ACRE, 2011). A maior parte das informações encontrou sustentação nos dados do INEP, especialmente, do Censo Escolar, embora limitado pela falta de periodicidade, pois os últimos registros de dados são de 2011. Dessa maneira, foram articuladas as informações da SEE/AC com as do INEP, no sentido de delinear o sistema de ensino estadual. Os dados mais recentes utilizados são do Censo Escolar de 2014.

As políticas educacionais na rede de ensino estadual são administradas e executadas pela SEE/AC. No organograma dessa secretaria, além da figura do secretário de estado existe quatro diretorias. A primeira delas é a diretoria de ensino, responsável pela organização dos ensinos fundamental, médio, especial, indígena, rural e ensino superior, além da educação de jovens e adultos e Programa Especial de Ensino Médio – PEEM Poronga. A segunda diretoria trata de questões de gestão, sendo formada pelos seguintes setores: diretoria de gestão, avaliação e fortalecimento institucional, assuntos estudantis, apoio aos núcleos da SEE/AC nos municípios, registro e inspeção escolar, relações comunitárias e zoneamento escolar. A terceira congrega os setores de inovação, acrescida do apoio psicopedagógico, direitos humanos, cidadania e diversidade, ensino superior e educação à distância, tecnologia educacional e centro de estudos de línguas. Por fim, a quarta compreende o setor de recursos complementada pelos setores de compras, licitações e contratos, descentralização de recursos, finanças, manutenção, logística, material, patrimônio de pessoas e programas complementares.

Antes de chegar ao mínimo de organização, a educação estadual passou por muitos processos, envolvendo desde a falta de estrutura da maioria das escolas, passando pela ausência de professores com formação profissional inadequada, como também pela incapacidade de atender a todos os municípios com educação básica regular, e, de maneira especial, no que se refere à etapa do ensino médio, que só aconteceu no segundo mandato do governador Jorge Viana, no período de 2003 – 2006.

Diante desse quadro, optou-se por apresentar alguns dos principais elementos da rede de ensino estadual no período desenhado para essa pesquisa, a saber: 1996 a 2014. Para Carvalho (2006 e 2013), a Constituição Estadual do Acre de 1963 incumbia ao estado, o papel de organizar o seu sistema de ensino, em consideração à necessidade de desenvolvimento nacional e local. Durante o período da Ditadura Militar, as questões de educação ficavam a cargo dos dirigentes indicados pelos militares. O Sistema de Ensino propriamente dito, só veio a termo em 1979, após a aprovação da Lei nº 665, na gestão do então governador Joaquim Macedo, como corroborado também por Ginelli (2008).

Para Damasceno (2010, p. 53), “[...] a grande movimentação em termos educacionais no estado do Acre ocorre depois da Ditadura Militar, mais especificamente, no final da década de 1990”. Esse período foi marcado pelo movimento político chamado de Frente Popular, liderado pelo PT que chegou ao poder, definindo como primeira medida a Reforma do Estado, buscando, com isso, avaliar a viabilidade técnica do desenvolvimento sustentável e garantir a funcionalidade dos aparelhos de estado, dando prioridade à reorganização de setores e secretarias de governo.

Damasceno e Santos (2011, p. 172) chamam a atenção para o caráter híbrido das reformas educacionais no Acre, pois, ao mesmo tempo, em que seguem alguns receituários, possuem características próprias, especialmente, no tocante à participação dos sujeitos envolvidos e intenções dos mesmos. A partir dessa compreensão, é possível identificar que os professores, a classe política incluindo os governantes, enfim, a sociedade em geral, participavam das mudanças, justificando, desse modo, a influência dos sindicatos na legislação dos financiamentos dos planos de carreira e remuneração do magistério estadual.

Melo (2010) localiza no governo de Orleir Messias Cameli (1995-1998), as primeiras tentativas de Reforma do Estado no Acre. Para o autor, o referido governo foi influenciado pelo primeiro governo de FHC, pois aconteceram ao mesmo tempo, cada um em nível. Três iniciativas marcaram esse governo: a primeira foi o Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal de Estados; a segunda, com o Programa de Incentivo à Exoneração ou Desligamento Voluntário; e, a terceira, diz respeito à Privatização, extinção, fusão, municipalização e incorporação de Órgãos e Entidades que compõem a Administração Direta ou Indireta do Poder Executivo do Estado do Acre.

Como apresentado pela pesquisadora, as mudanças propostas no âmbito estadual tinham relação com as proposições do Ministro Bresser Pereira em nível nacional e iniciadas no governo FHC que, possivelmente, foram incorporadas em âmbito local.

Toda essa conjuntura influenciou significativamente as políticas públicas analisadas, especialmente, no tocante às negociações relativas ao financiamento, planos de cargos e remuneração do magistério estadual, pois até chegarem ao poder no governo do estado, os membros da Frente Popular, mais especificamente, o PT e PC do B eram os líderes sindicais das principais categorias de trabalhadores do estado, com destaque para a educação.

Após a ascensão ao poder, os referidos partidos continuaram na liderança do movimento sindical, ao mesmo tempo em que se tornavam classe dirigente, com a participação na administração pública em cargos importantes, desde os deputados estaduais, federais e de dirigentes da Secretaria de Estado de Educação.

O melhor exemplo desses é o de Arnóbio (Binho) Marques e de Marina Silva, que chegaram, respectivamente, ao cargo de governador e de senadora do estado. Ambos tiveram uma trajetória de dedicação aos movimentos sociais, desde os movimentos estudantis, as causas com Chico Mendes no Projeto Seringueiro, que implantou escolas nas florestas acreanas, objetivando alfabetizar os seringueiros e seus filhos, bem como de projetos de governar o estado em busca do desenvolvimento sustentável.

3.3. Financiamento da educação básica no Acre: aspectos legais, características e dinâmicas regionais

O recorte definido para a pesquisa de doutorado, inicialmente, correspondia ao intervalo entre 1996 a 2013. Todavia, após a qualificação do texto da tese, foi indicada alteração no prazo. Logo, definiu-se o recorte temporal entre 1996 a 2014, considerando que em 2014, fechou-se um ciclo de governo federal e estadual.

Com relação aos dados financeiros e educacionais foram realizadas várias tentativas de captura. Entre elas, destacam-se a disponibilidade de acesso, de maneira especial, pela facilidade de lidar com os mesmos pela via eletrônica que só existem a partir do ano de 2003. Tal fato, em certa medida, limitou algumas análises, mais especificamente, sobre o Balanço Geral do governo do estado. Nesse intervalo, a governança estadual passou por dois momentos distintos: o governo de

Orleir Messias Cameli (1995 a 1998); e os governos do PT, que dura até o atual momento.

Em ordem de acontecimentos, os governos do PT foram os seguintes: Jorge Viana (1999 a 2002 e 2003 a 2006), Arnóbio (Binho) Marques (2007 a 2010) e Sebastião (Tião) Viana de (2011 a 2014). Esse último governador foi reeleito para um novo mandato (2015 a 2018). No total a Frente Popular, mais especificamente, os governos do PT vão passar vinte anos administrando o estado do Acre, o que pode ser considerado um bom tempo para a implementação e o desenvolvimento das políticas educacionais.

Para a análise do histórico do financiamento da educação básica no estado do Acre, merece destaque o contexto da política de fundos e da legislação, tratada no capítulo II dessa tese. Com isso, o objetivo é identificar e analisar elementos da legislação produzida no âmbito da rede de ensino estadual, para o financiamento e remuneração docente.

Na Constituição do Estado do Acre de 1989 (ACRE, 1989), alguns dispositivos que tratam diretamente do financiamento da educação pública, foram tratados de forma cronológica. O primeiro é o Art. 195: *A prestação de assistência financeira da União ao desenvolvimento do sistema estadual de ensino poderá ser regulada em convênio ou acordo*. Nesse cenário, antevê-se a possibilidade de estabelecimento de parceria entre os entes federados, constituindo, dessa maneira, em indicadores de um regime de colaboração como enunciado no Art. 211 da CF 1988.

A presença da União exercendo ação supletiva junto aos sistemas de ensino é mais do que necessária, especialmente, pela falta de condições financeiras de estados e municípios para financiamento e execução das políticas educacionais com recursos próprios, até mesmo no que tange ao valor repassado pela União ou o que é garantido em termos constitucionais. Em algumas situações não se pode descartar, também, a ausência de corpo técnico com formação suficiente para lidar com as situações que envolvem a educação pública, em cada um dos entes federados.

As bases para o financiamento estadual estão contidas na Constituição Estadual do Acre (CE/AC), em seu Art. 197: *O Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferência, na manutenção e*

desenvolvimento do ensino. A essência e os percentuais mínimos estabelecidos no Art. 212 da CF 1988 são mantidos, assim como no texto original, há referências aos municípios, porém, anos depois a Emenda Constitucional (EC) nº 01/2000 e a Lei nº 20/2000 estabelecem alterações nos percentuais e no teor do texto.

Esse aspecto será explorado nesse texto em seção específica, pois com a mudança no percentual da vinculação no início dos anos 2000, o estado do Acre entrou para uma lista dos poucos entes federados que alteraram esse percentual. Tal fato é indicativo de um processo de priorização da educação pública, bem como de atendimento às demandas existentes (BASSI; VERÇOSA, 2015).

Dentro do contexto do financiamento da educação básica, a década de 1990 é marcante considerando que, no campo legal, a política de fundos instituída pela EC nº 14/1996 e Lei nº 9.424/1996, acrescida da nova LDB 9.394/1996 foram marcos desencadeadores das políticas educacionais, dentre as quais o próprio financiamento, assim como outras ações resultantes da capacidade de indução da legislação citada. Nesse movimento, houve uma mudança na Constituição Estadual promovida pela Lei nº 20/2000, cujo texto integral é o seguinte:

Art. 1º Fica modificado o art. 197 da Constituição Estadual, que passará a vigorar com a seguinte redação:

Art. 197. O Estado do Acre aplicará, anualmente, com a educação, nunca menos de **trinta por cento** da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências constitucionais da União.

§ 1º **Oitenta e cinco por cento** dos recursos de que trata este artigo serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2º A ampliação dos investimentos na educação, prevista no caput deste artigo, deverá ser alcançada no prazo de três anos, considerando o exercício de 2001, à razão de um por cento ao ano, observado o disposto no art. 205 da Constituição Federal.

Art. 2º A presente Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário (ACRE, 2000).

A partir da Lei nº 20/2000, o Art. 197 da Constituição Estadual foi alterado, estabelecendo, então, como percentual mínimo de vinculação, não mais 25%; mas, sim 30% das receitas dos impostos, inclusive, no que se refere às transferências constitucionais. O que aparentemente é um ganho que fica diluído no § 1º ao estabelecer a destinação de um percentual de 85% desses recursos à MDE, ou seja, um total de 25,5%. O § 2º estabelece que no prazo de três anos, esse aumento deve ser consolidado. A respeito desse dispositivo, observa-se certa incongruência, pois se o prazo definido para chegar a 30% é de três anos; e o crescimento anual previsto é 1% ao ano, essa proporção não seria suficiente para o alcance da meta.

A análise do texto dessa legislação, especialmente, no que tange ao § 1º mostra que o aumento de 25% para 30%, deve ser aplicado em educação e não exclusivamente em MDE, pois o estabelecido é que 85% dos recursos seriam destinados para esse fim, reiterando 25,5%. Dessa maneira, o governo estadual teria, no mínimo, um total de 4,5% a mais de receita para aplicação em educação, caso utilizasse o valor de 30% definido pela Lei.

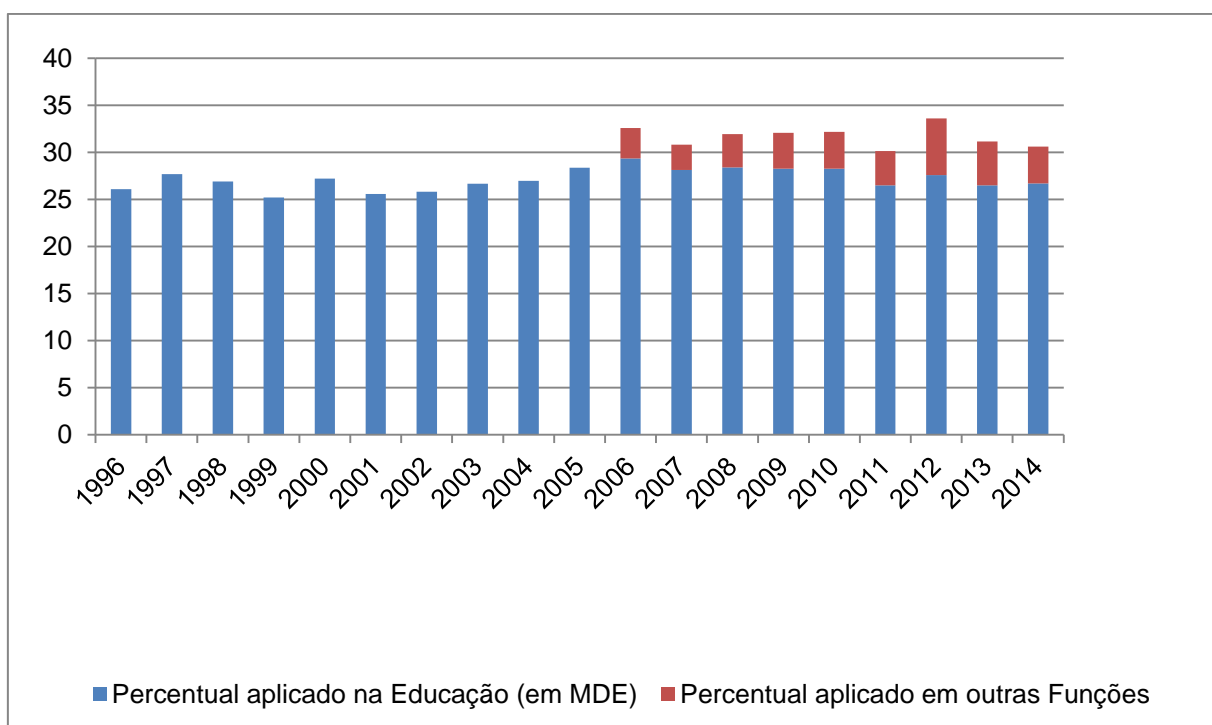
O estado do Acre não foi o único ente federado a promover esse tipo de mudança na vinculação, Bassi (2011, p. 6) fala da experiência do município de São Paulo, durante a década de 1990 e nos anos 2000, que também realizou alterações nos valores da vinculação de receitas da educação. O estado não inaugurou esse tipo de procedimento, o que nos interessa saber é como isso afetou diretamente o financiamento da educação pública, os gastos com MDE e a remuneração do magistério público.

Os dados para a análise do Balanço Geral do governo do estado do Acre foram encontrados no portal oficial, cujo endereço é: www.ac.gov.br e pela Secretaria de Estado da Fazenda, endereço: www.sefaz.ac.gov.br, especificamente, o período 2003 – 2014. Os dados relativos aos anos de 1996 – 2002 são impressos e arquivados na SEFAZ/AC. Todavia, nem todos os balanços estavam disponíveis, o que prejudicou a pesquisa por um bom tempo, pois as investidas junto aos responsáveis por esta secretaria para o alcance dos dados foram infrutíferas. Cabe esclarecer que o período analisado nessa pesquisa corresponde aos anos de 1996 a 2014. Todavia, os balanços de 1996 a 2002 só foram incorporados à pesquisa, após a qualificação do texto e já na reta final para a defesa da tese. Mesmo assim, os balanços não foram entregues na íntegra, com exceção da parte relacionada às despesas em educação pela SEFAZ/AC.

Ao organizar em série histórica e analisar os dados financeiros retirados do Balanço Geral do governo do estado do Acre, no período de 1996 a 2014 foi possível perceber algumas nuances de vinculação de receitas da educação estabelecida pela Constituição Estadual do Acre, essencialmente, no que se refere à MDE, considerando a definição na LDB 9.394/1996 em seus Arts. 70 e 71.

Assim sendo, se elaborou o gráfico nº 1 com informações a respeito da aplicação da vinculação, tentando revelar os resultados do período de 1996 a 2014, a medida da relação da função educação com as outras funções que foram criadas pela Lei nº 20/2000 do Estado do Acre, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 – Percentuais de recursos vinculados à educação – 1996-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em (ACRE, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015)

Entre 1996 e 2000, é possível notar que os balanços do governo do estado do Acre, seguiram regularmente o estabelecido pela CF 1988 e LDB nº 9.394/1996. Geraram expectativas os balanços efetuados a partir da mudança na Constituição Estadual, através da Lei nº 20/2000. Depois dessa lei, era esperado encontrar nos documentos examinados, a comprovação da aplicação dos novos percentuais de vinculação. Contudo, entre 2001 e 2005 nada foi identificado a esse respeito, como apresentado anteriormente no Gráfico nº 1.

Nota-se que somente a partir do balanço de 2006, o governo do estado passou a comprovar os gastos realizados nas cinco novas funções, além da função educação. Esse caso em particular, apresenta semelhanças com outras estratégias usadas pelo país, para justificar as despesas que, originalmente, não são classificadas como despesas com educação, ou até mesmo, para omissão de algumas despesas, como as apresentadas em estudos que tratam da vinculação, como os realizados por Bassi (2011), Gomes et al (2007), Melchior (1984), Martins (2015), Oliveira e Catani (1993), entre outros estudos.

No Balanço Geral do Governo do Estado de 2006 identificou-se especificamente na Função Educação, a admissão de cinco novas funções

relacionadas à vinculação de 30% (trinta por cento) da CE, a saber: Função Assistência Social – Assistência Comunitária, Função Cultura, Função Ciência e Tecnologia, Função Agricultura – Extensão Rural, Função Desporto e Lazer. Essas inclusões foram justificadas tecnicamente pela equipe da Secretaria de Estado da Fazenda do Acre (SEFAZ/AC).

Nos balanços do governo do estado foi identificada uma série de justificativas para cada uma das funções criadas. Foi utilizado em primeiro plano o aparato legal, constituído pela CF 1988 e LDB nº 9.394/1996, CE/AC, Lei nº 20/2000; e num segundo plano, alguns estudos de suporte bibliográfico. O primeiro foi: *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. 4. ed. São Paulo: Cortez. Esse material foi organizado por Jacques Delors, e a equipe de governo tomou como base os quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver junto e aprender a ser. Além desse estudo, o livro de Edgar Morin: *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001 também serviu de suporte. Outro estudo utilizado foi o de Telmo Humberto L. Caria *Perspectiva sociológica sobre o conceito de educação e a diversidade das pedagogias*, publicado no periódico: *Sociologia, problemas e práticas*, nº12, pp. 171 – 184, 1992. Além desse, o de Antonio Carlos Wolkmer. *História do direito no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005 e Clara Maria Silvestre Monteiro de Freitas. *O Desporto como Mecanismo de Integração Social: A Ilha de João de Barros Recife - Pernambuco – Brasil*. Disponível em: <http://www.upe.br/corporis1/artigo4.html>. Acesso em: 10/10/2006. (ACRE, 2006, p. 27, 28, 29 e 30).

Ainda, na linha dos argumentos do governo do estado para justificar a aplicação dos recursos nas funções, os responsáveis pelo balanço justificam que a educação deve ser compreendida de forma ampla, articulada com a Função Cultura, no sentido de que esta tem mais aproximação com a Função educação. Por isso, é aceitável a aplicação dos recursos da nova vinculação nessa função.

Com relação à Função Ciência e Tecnologia, os gestores elaboraram um arrazoado de argumentos indicativos de que a escolarização não se resume à educação básica, justificando a necessidade de realização de pesquisas na área, principalmente, em Instituições de Ensino Superior e em agências do estado para tal fim. Por fim, dizem que: *Assim sendo, também não há óbice a impedir a*

consideração das despesas com a Função Ciência e Tecnologia como despesas com Educação (ACRE, 2006, p. 28).

Sobre a Função Desporto e Lazer compreendem que faz parte dos processos educacionais numa perspectiva socioeducativa e tem papel importante na inclusão e integração social das pessoas, considerando desde os grupos mais amplos como os grupos mais particulares, com características e condições próprias. Assim sendo, dizem que: *Entendendo o desporto como meio de educação e formação, os gastos com esta função podem ser considerados como investimentos em educação.* (ACRE, 2006, p. 28-29)

Na Função Assistência Social – Assistência Comunitária, as justificativas elencadas nos balanços a partir de 2006, correspondem basicamente aos objetivos elucidados pela Lei nº 8.742/1993, que trata da organização da assistência social. O trecho a seguir é revelador da questão:

Entendendo as ações de Assistência Social – Assistência Comunitária como ações que visam atingir condições mínimas de inserção dos indivíduos para uma convivência social saudável, tornando-os aptos para o pleno exercício do direito à educação e ao trabalho, compreendendo ainda que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania, as ações realizadas nesta função podem ser consideradas como investimentos em educação (ACRE, 2006, p. 30).

O uso do conceito econômico de investimentos está ligado ao custo benefício, com a ideia de retorno futuro, porém em educação, essa é uma condição limitada, pois uma parcela muito pequena do investido retorna. Em educação, a maior parte dos recursos é destinada a MDE e custeio. Isso contribui para a desconstrução do argumento identificado nos Balanços.

A respeito da Função Agricultura – Extensão Rural, é interessante os argumentos utilizados para justificar os gastos:

A extensão rural é entendida como um processo educativo não-formal que leva aos agricultores conhecimentos e habilidades sobre práticas agropecuárias, florestais e domésticas necessárias à melhoria de sua qualidade de vida e à promoção do desenvolvimento sócio-econômico do meio rural. Nesse sentido, visa estimular os processos de mudanças no meio rural, nos campos técnico, econômico e social e incorporar as massas rurais, através da educação, aos programas de desenvolvimento do Estado, propiciando o fortalecimento da autonomia destas no planejamento e na gestão das ações (ACRE, 2006, p. 30)

A esse respeito, Bassi e Verçosa (2015, p. 9) entendem que o governo do estado do Acre aproveita “[...] dessas outras funções para justificar a utilização de recursos da vinculação que não são definidos como MDE”. Logo, depreende-se que o que poderia representar ganho para a educação estadual, se perde na estratégia de mobilização de recursos para outros segmentos da administração pública.

Ao aprofundar a análise, Bassi e Verçosa (2015, p. 10) identificaram que “o aumento real da vinculação destinado a MDE representa apenas 0,5%”, o que é inócuo aos seus objetivos. Complementam os autores, que as despesas incluídas na vinculação de 30% poderiam ser priorizadas em áreas específicas. Mesmo assim, o governo estadual entre 2006 e 2014 teve uma vinculação média em MDE de 27,74%, comprovando que o estado gasta um valor acima da vinculação mínima para MDE, justificando a necessidade de mais recursos para MDE do que o percentual mínimo estabelecido em lei.

A fiscalização do Tribunal de Contas do Estado Acre (TCE/AC), por mais que cumpra com a observação da norma estadual, deve observar se o cumprimento da vinculação estabelecida na CF 1988 foi efetuado, o que não significa dizer que não implique na análise dos novos padrões estaduais, porém, não há como determinar algum tipo de punição, pois, o que importa é o cumprimento da Constituição Federal.

Além disso, a equipe de governo da SEFAZ/AC, especificamente os responsáveis pela contabilidade pública, podem ter usado de estratégias para movimentar os recursos de uma área para outra. Apesar desse aspecto, foi identificado que o aumento na vinculação no âmbito estadual coincidiu com o PCCR de 1999 que entrou em vigor a partir de 2000, com os picos na valorização do vencimento inicial e final dos professores, assim como, pode ter relação com a formação dos professores em nível superior. Essas questões serão discutidas nesse capítulo e no capítulo V, que trata da remuneração do magistério estadual, ressaltando também o PCCR e suas alterações.

A Tabela 1 foi elaborada com os balanços relativos aos anos de 1996 a 2014, considerando os valores aplicados na Função cultura, nas demais Funções, o total de recursos aplicados com adição das novas funções e o percentual total.

Tabela 1: Despesas na Função e Outras Funções no período de 1996 a 2014 (R\$ em milhões – dez. 2014 – INPC/IBGE)

Ano	Total de Recursos Aplicados na Função Educação e Cultura	Percentual Aplicado na Função	Função Assistência Social - Assistência Comunitária	Função Cultura	Função Ciência e Tecnologia	Função Agricultura - Extensão Rural	Função Desporto e Lazer	Total de Recursos Aplicados	Percentual Aplicado
1996	272,45	26,10%	NT	NT	NT	NT	NT	272,57	26,10%
1997	314,96	27,69%	NT	NT	NT	NT	NT	314,96	27,69%
1998	346,98	26,92%	NT	NT	NT	NT	NT	346,98	26,92%
1999	333,3	25,22%	NT	NT	NT	NT	NT	333,3	25,22%
2000	412,81	27,20%	ND	ND	ND	ND	ND	412,81	27,20%
2001	473,95	25,57%	ND	ND	ND	ND	ND	473,95	25,57%
2002	508,44	25,82%	ND	ND	ND	ND	ND	508,44	25,82%
2003	426,49	26,68%	ND	ND	ND	ND	ND	426,49	26,68%
2004	460,7	26,99%	ND	ND	ND	ND	ND	460,7	26,99%
2005	569,79	28,36%	ND	ND	ND	ND	ND	569,79	28,36%
2006	643,37	29,36%	10,35	22,76	12,57	22,19	7,43	760,45	32,59%
2007	718,03	28,12%	8,52	21,83	14,35	19,95	3,9	786,6	30,81%
2008	814,91	28,39%	24,86	31,03	17,66	15,99	12,33	916,81	31,94%
2009	766,81	28,27%	23,99	31,74	20,21	17,92	8,71	869,41	32,06%
2010	798,74	28,26%	24,26	35,76	20,52	21,68	8,29	909,27	32,17%
2011	837,14	26,49%	34,05	26,74	20,44	26,58	7,23	952,2	30,13%
2012	894,69	27,60%	19,27	28,86	103,27	27,71	15,21	1.089,03	33,60%
2013	871,12	26,50%	12,24	24,1	28,46	82,02	6,65	1.024,62	31,16%
2014	905,05	26,70%	11,21	24,85	29,33	60,74	6,24	1.037,44	30,60%
Varição	232%		8%	9,19%	133%	174%	-16%	281%	

Fonte: O autor com base em Acre (1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2013; 2013; 2014)

Os valores da Tabela 1 estão atualizados em reais para o ano de 2014 pelo Índice Nacional de Preços INPC/IBGE. Com relação às variações no período de 1996 a 2014, chama atenção o crescimento dos valores totais> Para tal, foi utilizado o valor total das despesas em MDE, contabilizadas na Função Educação e Cultura, apontando um crescimento de 232%; e o total de recursos aplicados, considerando as outras cinco Funções, mostrou um aumento de 281%. Portanto, é possível identificar que o crescimento das despesas totais é maior em relação às despesas totais em MDE.

Com relação ao percentual aplicado, de modo especial, na Função Educação, fica evidente que o governo estadual tem cumprido com a vinculação constitucional, relacionada, também, com a Lei nº 20/2000, que tecnicamente alterou para 25,5% os gastos em MDE e não para 30%; já que esse valor é inerente ao gasto total. Quanto ao percentual total incluído a partir de 2006, nos balanços relativos as cinco Funções vinculadas à educação, observou-se que a

administração estadual está em conformidade com a lei, porém com as ressalvas feitas nessa tese e em estudo de Bassi e Verçosa (2015), de que não são ações de educação, mas não ilegais, haja vista que não se constata descumprimento com relação à CF 1988, mostrando, entretanto, a estratégia usada pelo governo para realocar recursos.

Sobre as cinco Funções, a única que apresentou um decréscimo foi a Função Desporto e lazer no período de 2006 a 2014, indicando um percentual negativo de -16%. Além disso, apresentou dois momentos de oscilação, em 2008 e 2012, com respectivamente, 12,3 e 15,2 milhões, valores estes representativos do dobro da média dos demais anos.

A Função Ciência e tecnologia também apresentou um movimento significativo em 2012, com um total de 103,2 milhões, voltando em seguida aos patamares anteriores. No geral, essa Função evoluiu em 133% no período e, juntamente com a Função Agricultura/extensão rural, que também demonstrou crescimento, atingindo um percentual de 174% muito representativo.

O crescimento das Funções Assistência Social e de Cultura, correspondendo a um valor de 8% e 9,19%, respectivamente, mostra que o governo do estado focalizou os recursos em algumas funções específicas, deixando de distribuir os recursos de forma mais isonômica.

Não era esperada uma coerência nos gastos com as novas Funções, pois essa foi uma estratégia usada pelo governo estadual para movimentar os recursos em conformidade com os reais interesses da administração. Dessa forma, deixou de atender a Função Educação nos gastos com MDE. Outra possibilidade é de que, apesar de as Funções criadas não representarem despesas estritamente gastas com MDE, podem ter cumprido de modo assistencial e formativo, como forma de atração e permanência das crianças e adolescentes nas escolas, o que merece estudo específico.

No que se refere às despesas exclusivas em MDE, também foi constatado um aumento dos valores, pois o valor percentual atingiu o maior grau de gasto em 2006, último ano de FUNDEF, com 29,36%. Depois disso, os percentuais diminuíram, porém, apesar da queda observada nos percentuais da vinculação, os valores absolutos continuaram crescendo. Isso pode ser reflexo da melhoria da economia brasileira na época e, conseqüentemente, do estado.

A Tabela 2 foi construída com informações do Balanço Geral do Estado do Acre de 2003, com a soma dos dados do SIOPE dos anos de 2006, 2007, 2010 e 2014. Além disso, os dados apresentam as despesas com ações típicas de MDE, considerando as etapas da educação básica, algumas modalidades de ensino e os gastos com formação de recursos humanos.

Tabela 2: Evolução das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da rede estadual - 2003/2006/2007/2014 (R\$ em milhões - dez. 2014 - INPC/IBGE).

Despesas com ações típicas de MDE	FUNDEF				FUNDEB				Variações	
	2003		2006		2007		2014			
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	2003-2006	2007-2014
Educação Infantil	0,3	0%	1,5	0%	0,6	0%	5	1%	496%	755%
Ensino Fundamental	397	94%	543	98%	595	98%	631	84%	37%	6%
Ensino Médio	4	1%	8	1%	4	1%	119	16%	95%	3127%
Ensino Superior	4	1%	0	0%	0	0%	0	0%	-100%	-
Formação de Recursos Humanos	3	1%	0	0%	0	0%	0	0%	-100%	-
Educação de Jovens e Adultos	15	3%	0	0%	0	0%	0	0%	-98%	-
Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	0	0%	4	1%	6	1%	1	0%	-	-83%
TOTAL DAS DESPESAS	423,3	100%	556,8	100%	605,3	100%	755,2	100%	32%	25%
Vinculação - Percentual mínimo aplicado	26,68%		29,36%		28,12%		26,70%		-	-

Fonte: O autor com base em Acre (2003) e Brasil (2006; 2007; 2014)

Do exposto, chama a atenção que, mesmo que de modo pouco representativo, a educação infantil foi a etapa da educação básica que apresentou maiores variações com despesas de MDE, tanto no período do FUNDEF com 496%; quanto no FUNDEB com 755%. Apesar de o valor não ser alto, chegando a apenas 1% das despesas totais, isto significa que o governo estadual ainda custeava algum resíduo de matrículas, mesmo sem a obrigação legal de garantia de oferta dessa etapa.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a formação de recursos humanos sofreram decréscimo nas despesas. No caso específico da formação de recursos humanos, a despesa chegou a zerar, sendo notado apenas em 2003, o valor de R\$ 2,82 milhões nesse item. Após, não consta mais nenhum gasto. A EJA perdeu recursos no período do FUNDEF e no FUNDEB, não havendo registros de gastos com essa modalidade de ensino, embora haja registros de matrículas na rede de ensino estadual, responsável por essa oferta.

Com relação à formação de recursos humanos, os dados da Tabela 2, evidenciam que somente em 2003 houve registro de gastos. Tal fato, causa estranhamento, pois o governo estadual considera os investimentos na formação de professores durante o período observado.

Os números do ensino fundamental revelaram que a concentração dos recursos e despesas da rede estadual fica localizada nessa etapa, o que se justifica no FUNDEF, em razão da perspectiva da garantia dos recursos. Contudo, isso contraria a lógica da municipalização induzida por essa política de fundos, ao apresentar um aumento na participação dos municípios na oferta educacional, tendência identificada por Arelaro (2007), Oliveira (2003) e Pinto (2007), mas que não se repete no Acre, pois a maior parte das matrículas é estadual, como verificado em vários momentos das análises desse texto.

No período de 2003 a 2006, o volume de recursos aplicados no ensino fundamental mostrou um aumento significativo de 37%; e a participação nos gastos saltou de 94% para 98% da despesa total. Isso é representativo ao pensar que a rede estadual não se resume ao atendimento do ensino fundamental. Mesmo com a oferta da educação básica por parte do governo estadual e de algumas modalidades de ensino, o fato de a concentração da maior parte da despesa estar localizada no ensino fundamental, pode ser indicativo de que o governo estadual usou dessa estratégia, como forma de garantir os recursos para todas as suas demandas educacionais.

Davies (2014, p. 192) destaca que “[...] um dos grandes problemas do planejamento educacional é a confiabilidade das estatísticas educacionais, inclusive destaca que no período do FUNDEF se falsificava matrículas para obtenção de recursos”.

No FUNDEB, a exigência de maior transparência de melhoria do sistema censitário educacional e da perspectiva de garantia de recursos, mediante comprovação da matrícula é fator essencial para que os entes federados assumam a sua responsabilidade na obrigatoriedade educacional. Com tal enfoque, entre 2007 e 2014, a variação do ensino fundamental na rede estadual de ensino foi de apenas 6% como consta na Tabela 2. Em 2014, o percentual de participação do ensino fundamental diminuiu para 84%, estando, portanto, abaixo dos 98% de 2007. Isso pode ser justificado pela contabilização das despesas com o ensino médio,

mesmo frente à diminuição das despesas próprias do ensino fundamental e da educação infantil existentes na rede estadual.

A maior variação das despesas da rede estadual de ensino foi com o ensino médio. Observou-se que no período de 2003 a 2006, correspondendo à parte do FUNDEF, mesmo com o crescimento de 95%, as despesas não passavam de 1% do total, assim como em 2007. Tal fator pode ser adicionado nas estratégias de contabilização das matrículas na rede estadual, que poderiam estar incluindo os alunos do ensino médio nas matrículas de ensino fundamental, tentando, com isso, capturar os recursos do FUNDEF com destinação exclusiva para as matrículas do ensino fundamental.

Durante os anos de 2007 e 2014, o volume de despesas do ensino médio alcançou um patamar de 3.127% em 2014, representando, assim, 16% dos gastos da vinculação. Esse crescimento pode ser atribuído ao FUNDEB, que garantiu recursos para todas as matrículas da educação básica, proporcionando o aparecimento das despesas mais próximo da realidade do que acontecia na rede estadual de ensino do Acre, pois é esta que sempre ofereceu a etapa da educação básica.

As despesas em educação no Acre, mais especificamente, na rede de ensino estadual têm aumentado no período da política de fundos. As principais tendências citadas anteriormente são indicativas de que o crescimento das despesas com as etapas da educação básica e modalidades de ensino, foram influenciadas pela ampliação da oferta que contribuíram para fomentar modificações nos gastos com o magistério e influenciando na remuneração dos professores. Nesse aspecto, a seguir são descritos alguns elementos inerentes ao pagamento dos profissionais do magistério da rede estadual. Todavia, antes a tabela 3 apresenta a movimentação de recursos no contexto dos fundos, considerando a contribuição do governo estadual, os recursos que retornam pela matrícula e as perdas para os municípios. É essencial considerar nessa movimentação de recursos que a maioria dos municípios são dependentes das transferências constitucionais.

Considerando o movimento de recursos do FUNDEF/FUNDEB na rede estadual, a Tabela 3 foi construída com as informações obtidas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), dos anos de 2006 a 2014 e no Balanço Geral do Governo do Acre do ano de 2003, 2004 e 2005, tendo como objetivo capturar a dinâmica dos recursos.

Tabela 3: Movimentação de saída de recursos para os fundos e de receitas provenientes dos fundos (R\$ em milhões - dez. 2014 - INPC/IBGE).

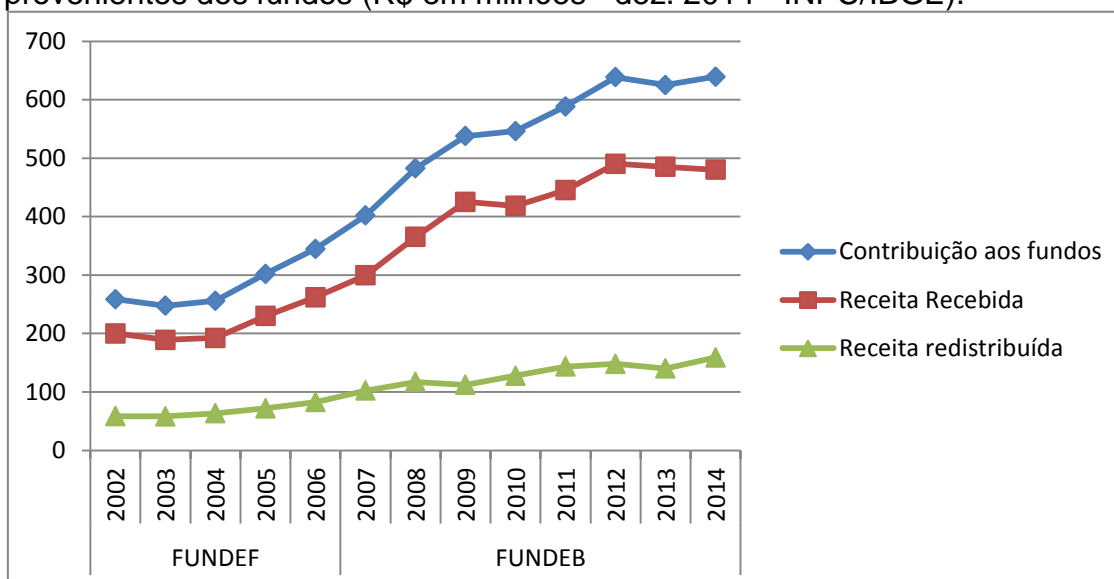
Fundo	Ano	Contribuição aos fundos	Receita Recebida	Receita redistribuída
FUNDEF	2002	259	200	59
	2003	248	189	58
	2004	256	193	64
	2005	302	230	72
	2006	345	262	83
FUNDEB	2007	402	299	102
	2008	482	365	117
	2009	538	425	112
	2010	546	418	128
	2011	589	445	143
	2012	638	490	148
	2013	625	485	140
	2014	639	480	159
Variações	2002-2006	33%	31%	41%
	2007-2014	59%	60%	55%

Fonte: elaborado pelo autor com em Acre (2003, 2004, 2005) e Brasil (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

Além da Tabela 3, os dados do Gráfico 2 na sequência demonstram a entrada e saída de recursos para os fundos. Nesse sentido, as discussões anteriores ao Gráfico 2, tratam somente da variação das receitas no período analisado.

No que se refere à contribuição aos fundos é possível verificar que governo estadual contribui com mais recursos do que recebe. Sobre isso, constata-se que o volume entre 2002 e 2006 sofreu variações de 33%; passando de 2007 a 2014 a contribuir com o percentual de 59%. Das receitas recebidas pela rede estadual, a variação em parte do FUNDEF foi de 31%; já com o FUNDEB chegou a 60%. A variação das receitas redistribuídas no período de 2002 e 2006 correspondem a um total de 41%; e com o FUNDEB de 55%, representado o aumento de perca de recursos para os municípios. Em síntese é possível indicar que cerca de 80% dos recursos referentes a contribuição do estado aos fundos tem retornado como receita recebida pelas matrículas estaduais, o que tem relação com o fato da rede estadual concentrar a maior das matrículas de todo o estado. Com isso, mesmo perdendo recursos para os municípios, o governo estadual permanece com a maior parte. O Gráfico 2 facilita a compreensão dessa movimentação, ilustrando a entrada e saída de recursos.

Gráfico 2: Movimentação de saída de recursos para os fundos e de receitas provenientes dos fundos (R\$ em milhões - dez. 2014 - INPC/IBGE).



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (2003, 2004, 2005) e Brasil (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

A contribuição aos fundos por parte da rede estadual vem aumentando, embora tenha decaído no decorrer dos anos de 2002 e 2004, 2009 e 2010, momento em que a contribuição do FUNDEB foi cheia. Decai, também, pouco depois entre os anos de 2012 e 2013, voltando a crescer entre 2013 e 2014. As receitas recebidas tiveram desempenho parecido, porém, a partir de 2010, o governo estadual tem contribuído mais do que tem recebido, em razão do FUNDEB, possivelmente.

Essa tende a ser a realidade, pois o governo estadual deverá cumprir somente com a sua obrigação legal, pois a legislação do FUNDEB impede que um ente federado receba recursos por matrículas que não seja da sua competência. Além disso, a relação econômica entre o governo estadual e os municípios do Acre é muito desigual. As prefeituras são dependentes das transferências constitucionais e da ajuda do estado que é economicamente mais forte.

Com o crescimento contínuo da redistribuição de receitas, quem ganha com isso são os municípios que recebem mais recursos, muito provavelmente numa proporção bem acima do valor de contribuição, assumindo, com isso, as matrículas de sua responsabilidade. De modo geral, essas são algumas das tendências do

financiamento estadual. O Quadro 8 demonstra as despesas com o pagamento dos profissionais do magistério.

Quadro 8: Despesas com pagamento dos profissionais do magistério no FUNDEF/FUNDEB da rede estadual (R\$ em milhões - dez. 2014 - INPC/IBGE)

Ano	Pagamento dos profissionais do magistério	%	Outras Despesas	%	Total de Despesas FUNDEF FUNDEB
2003	175	92%	11,62	6%	189,22
2004	171,65	89%	20,89	11%	192,55
2005	184,6	80%	45,47	20%	230,08
2006	206,54	84%	40,16	16%	246,7
2007	278,41	93%	21,06	7%	299,48
2008	335,15	92%	30,1	8%	365,25
2009	381,37	90%	43,96	10%	425,33
2010	367,62	89%	43,36	11%	411,24
2011	396,39	89%	48,78	11%	445,18
2012	435,34	89%	54,81	11%	490,46
2013	431,58	89%	53,57	11%	485,15
2014	437,91	91%	42,43	9%	480,35
Variação	150%		78%		153,80%

Fonte: O autor com base em Acre (2003, 2004, 2005) e INEP/SIOPE.

A evolução das despesas com o pagamento dos profissionais do magistério foi de 150% no período de 2003 a 2014, saltando de 175 milhões para 437 milhões, representando um significativo crescimento das despesas com o magistério. Esses números quando comparados com o total de despesas do FUNDEF/FUNDEB revelam que as despesas com o magistério consumiram a maior parte dos recursos, representando mais de 80% dos gastos, quando dos menores percentuais. Nos períodos de maiores gastos do pagamento do magistério, os percentuais chegaram a 93% e 92%, respectivamente 2007 e 2008. No geral, as despesas com o magistério consumiram os recursos dos fundos, representando a maior parte das despesas.

O item “outras despesas” também sofreu variação durante o período. Em valores individuais apresentou um crescimento de 78%. Confrontada com o total de despesas do FUNDEF/FUNDEB, as outras despesas mostram variações, por exemplo, em 2006, representava 6%, já em 2005 e 2006, chegou respectivamente a 20% e 16%. No restante dos anos, variou entre 7% e 11%. O fato é que essa

despesa consome uma parte dos recursos do FUNDEF/FUNDB. Entretanto, a maior parte das despesas é destinada para pagamento do magistério, representando o crescimento dos gastos. Talvez pela incorporação de novas classes na carreira, do crescimento do número de profissionais, como da própria rede de ensino.

O crescimento constante das despesas com os profissionais do magistério, comprometendo a maior parte dos recursos dos fundos, pode significar não só o aumento das despesas com essa categoria, mais também, revelar que a incorporação das novas tabelas de vencimento do PCCR de 1999, bem como, as mudanças no período pesquisa, acrescentando da passagem de muitos professores com formação em nível médio – PI, para formação em nível superior – PII, interferiu no comportamento das despesas.

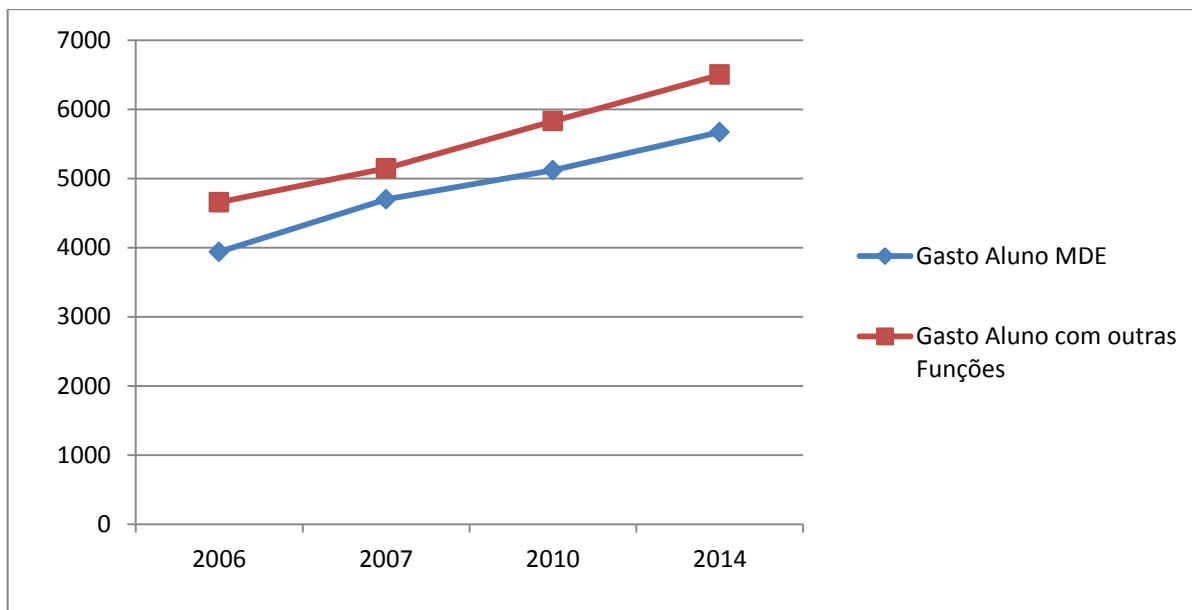
Além do crescimento das despesas com os profissionais do magistério, o item “outras despesas” pode indicar que os gastos com o financiamento da rede de ensino também cresceu, revelando o aumento das despesas como um todo. Assim sendo, as despesas totais, as despesas com MDE e com o pagamento dos profissionais do magistério podem indicar que a mudança na vinculação foi realizada já pensando nesse cenário de aumento da despesa pública com educação.

Para encontrar o gasto por aluno da rede estadual de ensino público foram feitos dois movimentos, a saber: o primeiro considerou o total de recursos aplicados na Função educação, dividido pelo número total de matrículas, chamado de valor aluno ano MDE; e, o segundo, contou com a regra local, incluindo as outras cinco Funções. Considerando o total de recursos aplicados dividido pelas matrículas encontrou-se o valor aluno com outras Funções.

Os valores dos recursos aplicados na Função Educação e os valores totais apresentaram movimentação no período pesquisado, revelando despesas distintas, a primeira relativa a MDE e a outra com relação ao gastos totais.

Já o Gráfico 3, na sequência, representa o gasto aluno ano, considerando esses dois aspectos, mesmo podendo ser arbitrário o cálculo do gasto aluno com a inclusão dos recursos das outras Funções, porém não se pode desconsiderar que esses recursos poderiam estar compondo os valores gastos diretamente com MDE, que é o elemento definidor do que pode ser gasto em educação, o que no caso, das outras Funções vai abranger outras demandas, que pelo identificado nos balanço do governo do estado não ficam muito claras, pois não se identificou efetivamente em que forma de educação foram gastos.

Gráfico 3: Gasto por aluno da rede estadual de ensino público do Acre (R\$ - dez. 2014, INPC/IBGE)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014)

A leitura das informações do Gráfico 3 mostra que, na prática, existem dois valores distintos para os gastos por aluno, a saber: um relativo efetivamente a MDE; e o outro, resultante de todas as despesas, incluindo as novas Funções ligadas a Função educação.

Nos estudos sobre a questão, o estado do Acre possui um dos maiores gastos por aluno do país (PINTO; CARREIRA, 2007) e (PINTO, 2007). O valor aluno ano no estado é um dos maiores do país, o que é curioso, pois Roraima, é outro estado da região Norte que possui valores de destaque, estando à frente de estados financeira e industrialmente mais desenvolvida.

Entre 2006 e 2007, os valores dos gastos aluno MDE aproximam-se do gasto aluno com as outras Funções. Contudo, depois desse período, observa-se certo distanciamento entre os dois, atingindo em 2014, a maior separação. Isso demonstra que as despesas realizadas em outras funções influenciam no valor gasto; e se revertido em MDE, poderia garantir um valor ainda melhor. Mesmo assim, os gastos com os alunos na rede estadual são altos.

O crescimento das despesas com o gasto aluno aumentou mais rápido que a média da rede de ensino e das matrículas. O crescimento desse gasto pode ter

relação com o aumento da arrecadação e do bom desempenho da economia no período.

Farenzena (2015, p. 94 – 95) ao analisar a evolução da receita dos estados brasileiros entre 2007 e 2012 com o FUNDEB indica “o estado do Acre como um dos responsáveis pelo crescimento dessas receitas”. Foi identificado 54% de crescimento no período analisado, lembrando que a rede estadual acreana, não recebe complementação da União ao fundo.

A rede estadual tem apresentado significativo crescimento, especialmente, no que se refere às despesas. A próxima seção do texto apresenta informações de outros dados educacionais.

3.4. Dados educacionais e dimensionamento da rede estadual de ensino

Na tentativa de construir uma ideia do tamanho da rede estadual de ensino público, a partir do documento Educação em Números elaborado pela Secretaria de Estado de Educação do Acre, apresenta-se o Quadro 9. Não foi possível proceder a uma análise específica do número de professores efetivos e temporários, tão somente foi cedido o quadro total de servidores, que, no entanto, não discrimina quem é professor ou não professor. Além disso, o quadro só possui informações de 1998 a 2012.

Quadro 9: Número de servidores da SEE/AC no período de 1998 a 2012

Ano	Média de Servidores
1998	15.415
2002	14.849
2006	14.759
2007	15.018
2009	15.216
2010	15.421
2012	14.114
Variação 1998 – 2006	-5%
Variação 2007 – 2012	-7%

Fonte: SEE/AC – Documento Educação em Números.

É possível perceber que o número de servidores da SEE/AC diminuiu no período estudado, tanto no intervalo de 1998 a 2006, com redução de 5%; quanto no período de 2007 a 2012, com decréscimo de mais de 7%. A tendência identificada é

de uma redução da média de servidores da rede de ensino estadual, o que por suposição, pode também ter atingido os educadores das funções docentes, questão que será abordada em seção específica, com a análise dos efeitos nas funções do magistério.

Nesse sentido, é possível estabelecer uma relação entre as políticas educacionais de âmbito nacional, com de âmbito local, mais detidamente, no campo de atuação dos governos estadual e municipal. Nesse sentido, procurando capturar parte do movimento das matrículas nas redes de ensino no estado foi elaborada a Tabela 4, com a apresentação dos números de matrículas de todas as dependências administrativas no período da política de fundos, comparando os mesmos, com total das matrículas no estado e estabelecimento dos percentuais de participação de cada uma das dependências administrativas na composição do todo.

Tabela 4: Número de Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa 1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014

Dependência Administrativa	1998		2002		2006		2007		2010		2014		Variações	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	1998-2006	2010-2014
Federal	434	0%	496	0%	472	0%	509	0%	482	0%	1140	0%	9%	137%
Estadual	145597	65%	163654	65%	163280	63%	152799	61%	155977	61%	159555	57%	12%	2%
Municipal	60613	27%	76700	30%	83740	32%	83752	34%	87918	34%	101604	36%	38%	16%
Privada	18488	8%	12886	5%	12085	5%	11562	5%	12376	5%	11656	4%	-35%	-6%
Total das matrículas	225132	100%	253736	100%	259577	100%	248622	100%	256753	100%	280969	100%	15%	9%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014).

Os dados da rede federal não são tão representativos, haja vista que o estado conta apenas com uma escola federal, que é o Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Acre (CAP/UFAC), que oferta desde a pré-escola, até o ensino médio, com um total aproximado de 500 matrículas, conforme dados do Censo Escolar de 2014.

Além dessa instituição de ensino, também foram contabilizados os números referentes ao Instituto Federal de Educação do Acre (IFAC), que entre ensino médio e EJA conta com 670 matrículas. Mas, é uma instituição recente com menos de uma década de existência no estado. Mesmo considerando a baixa quantidade de matrículas da rede federal, percebeu-se certa variação entre 1998 e 2006 de 9%; e

em 2010 a 2014 com um total de 137%. Isso pode ser contabilizado como efeito da chegada do Instituto Federal de Educação (IFAC) ao estado, com a oferta de cursos profissionalizantes, alguns integrados às matrículas de ensino médio.

A rede privada também não é muito representativa, no geral, conta com 5% das matrículas do estado. As variações em cada período foram negativas, o que podem ser justificadas de duas formas: a primeira, pela condição econômica das pessoas que pode ter sofrido depreciação; a segunda, em razão da ampliação do atendimento público, e talvez pela melhoria da qualidade do atendimento público.

Os dados da rede de ensino público municipal indicam um crescimento da participação dessa rede no total das matrículas no estado. No período de 1998 a 2006, a variação corresponde a 38%. Em 1998 representava 27% do total de matrículas; e, em 2006, um percentual de 32%. Esse movimento auxilia no entendimento de que parte das implicações do FUNDEF e FUNDEB levam as prefeituras a assumir suas responsabilidades no tocante apenas às novas matrículas.

No período correspondente ao FUNDEB, as matrículas municipais também cresceram, apresentando variações em torno de 16% entre 2010 e 2014, representando 36% das matrículas totais no último ano investigado. Outra vez a política de fundos se faz presente, exercendo influência no movimento das matrículas, e, por conseguinte, contribuindo para o crescimento e maior participação dos municípios na oferta educacional.

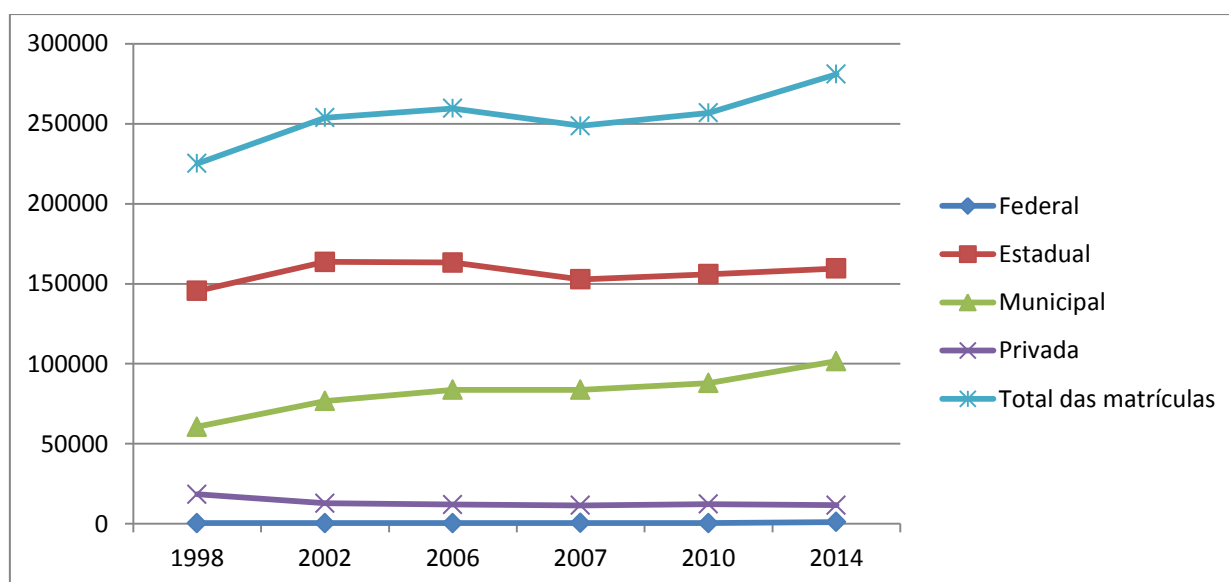
No âmbito estadual, verificou-se que a variação foi maior no período do FUNDEF, com um percentual de 12%, momento que a rede estadual chegou a representar por 65% das matrículas de todo o estado, numa tendência distinta da maior parte dos estados brasileiros que tem a concentração nos municípios. Com o FUNDEB, a variação entre 2010 e 2014 foi de apenas 2%, o que pode ser justificado pelo fato de que no FUNDEB, a rede estadual só recebe pelas matrículas que são suas por obrigação legal, além de uma maior participação dos municípios.

No estado do Acre, mesmo com uma tendência de maior participação dos municípios na oferta educacional, a maioria das matrículas, cerca de 60%, permanece concentrada na rede estadual, diferentemente da dinâmica da região norte do Brasil. Isso talvez se justifique pelo nível de pobreza dos municípios, que não conseguem assumir individualmente as matrículas, necessitando trabalhar em regime de colaboração com o estado.

Todavia, com o FUNDEB os indicadores apontam a participação crescente das prefeituras no atendimento, garantido pelos recursos do fundo. Os prefeitos, mesmo dos municípios pobres do estado, acabam assumindo a responsabilidade, motivados pelo desejo de administrar os recursos. No final da apresentação dos dados relativos ao Acre, os dados da Tabela 4 mostram esse cenário no Brasil e Norte.

O Gráfico 4 exprime parte das análises realizadas até aqui, considerando, essencialmente, as matrículas da educação básica por dependência administrativa, decorrentes dos anos 1998 a 2014.

Gráfico 4: Número de Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa - 1998/2002/2006/2007/2010/2014



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014).

No período da política de fundos, a começar pelo FUNDEF constatou-se um crescimento das matrículas na rede municipal. Mesmo ponderando sobre a focalização dos recursos do fundo no ensino fundamental, a ampliação do atendimento nas demais etapas cresceu em razão dos esforços dos governos estaduais e municipais.

Também, pode ser colocado para reflexão, o fato da obrigatoriedade do ensino fundamental de nove anos, no período compreendido entre 2005 a 2010. Com efeito, no contexto do FUNDEB, a obrigatoriedade escolar passou a incidir na faixa etária de 4 a 17 anos, garantida pela Emenda Constitucional nº 59/2009, com prazo final em 2016, para atendimento de todas as crianças na faixa etária.

Portanto, o alargamento do direito educacional e a previsão de que no FUNDEB existiria recurso para todas as matrículas, pode ter possibilitado que mais crianças fossem matriculadas, produzindo o crescimento e ampliação do atendimento.

No geral, observa-se que o número de matrículas totais no estado voltou a crescer a partir de 2007, sendo que, com a incorporação total das matrículas pela legislação do FUNDEB em 2010 esse crescimento aparenta ser maior, sendo impulsionado de forma mais nítida pelas matrículas da rede municipal. Essa movimentação envolveu também a rede municipal com a ampliação do atendimento da educação infantil, que com o FUNDEB deve ficar sob sua responsabilidade, assim como, o ensino fundamental. Houve um leve crescimento da rede estadual, especialmente do ensino médio, porém, não exclusivamente nessa etapa, a rede estadual permanece concentrando a maior parte das matrículas. Inclusive, pode ser um indicador de que as despesas com a educação pública tendiam a aumentar, haja vista, que a rede de ensino público estadual cresce. Vale ressaltar que a diminuição das matrículas no ensino fundamental no país, tem relação com a diminuição da população nas faixas etárias mais jovens, reduzindo o crescimento vegetativo, da existência de menos crianças em busca de matrículas, o que acaba repercutindo nas matrículas.

A Tabela 5 apresenta o número de matrículas totais da rede estadual, considerando somente as etapas da educação básica e da modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos. O item “outras matrículas” representa a diferença dessas matrículas com o total da rede estadual.

Tabela 5: Número de Matrículas na Educação Básica da Rede Estadual – 1998/2002/2006/2010/2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%	Variação 1998 2006	Variação 2010 2014
Educação Infantil	9207	6%	12972	8%	12046	7%	3062	2%	662	0%	30%	-78%
Ensino Fundamental	88665	61%	89825	55%	90812	56%	96718	62%	94595	59%	2%	-2%
Ensino Médio	18034	12%	22541	14%	29171	18%	33975	22%	39587	25%	62%	16%
EJA	26159	18%	37645	23%	28486	17%	17973	12%	20553	13%	8%	14%
Outras matrículas	3532	2%	671	0%	2765	2%	4249	3%	4158	3%	-21%	-2%
Total das matrículas	145597		163654		163280		155977		159555		12%	2

Fonte: o autor com base em Brasil (1998; 2002; 2006; 2010; 2014). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>

A concentração das matrículas do Acre está na rede estadual de ensino, com um número aproximado de 60% do total na média do período analisado. A distribuição dessas matrículas estende-se por toda a educação básica e modalidades de ensino, mas em maior número no ensino fundamental.

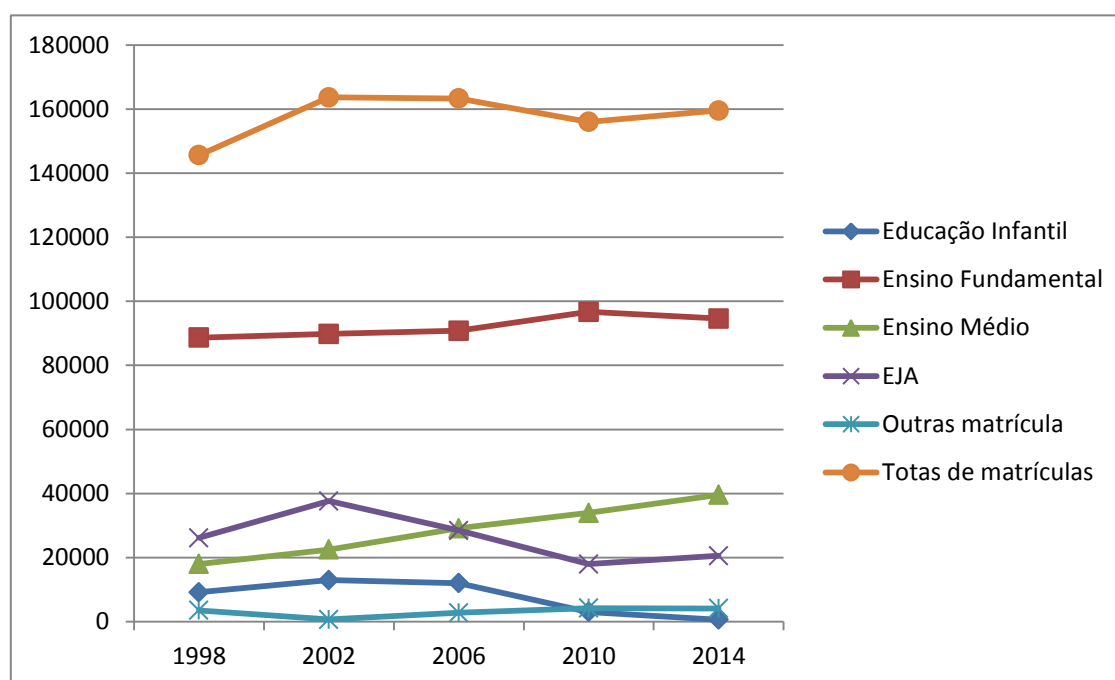
As matrículas de educação infantil foram praticamente extintas, representando um percentual aproximado de apenas 1% do total. Especialmente com relação ao FUNDEB, essa seria a realidade, pois os estados não recebem mais recursos para essa matrícula, o que justifica a municipalização das mesmas e não responsabilização pelas novas.

Com relação à EJA, a variação do período indica uma queda de 8% no período de 1998 a 2006; e de 14% entre 2010 e 2014%. As matrículas de EJA estão em decréscimo, chegando a 23% em 2002 e 13% em 2014, no que se refere à participação do total das matrículas estaduais.

As matrículas de ensino fundamental representam quase 60% das matrículas da rede estadual nos períodos investigados. As variações nos períodos de 1998 a 2006 e 2010 a 2014 foram, respectivamente, de 2% e -2%. Percebeu-se um leve crescimento no primeiro período, mas um desempenho negativo de -2% no segundo, com relação ao FUNDEB. Mesmo com as políticas de indução à municipalização das matrículas de ensino fundamental na rede estadual de ensino, essa movimentação não é evidente nas análises, o que pode ser explicado pelo fato de que o governo estadual do Acre, historicamente é o ente responsável pela educação.

A maior movimentação das matrículas no estado encontra-se no ensino médio, com um crescimento de 62% no período de 1998 e 2006; e de 16% no período de 2010 a 2014. Tanto pelas obrigações legais, como também pelo histórico dessa etapa da educação básica no estado, a rede estadual sempre se concentrou e continua da mesma forma a oferecer ensino médio. Com isso, o governo estadual passou quase todas as matrículas para o ensino médio. O Gráfico 5 reflete a movimentação das matrículas na rede estadual de ensino, aspectos destacados nas análises.

Gráfico 5: Matrículas na Educação Básica da Rede Estadual de ensino – 1998/2002/2006/2010/2014



Fonte: Censo Escolar (1998, 2002, 2006, 2010, 2014)

O maior pico de matrículas estaduais emerge em 2002, entrando em compasso de queda. Entretanto, a partir de 2010 é visível o seu crescimento. O que pode ser justificado pelo estímulo financeiro proporcionado pelo FUNDEB. Das etapas da educação básica, somente o ensino médio não parou de crescer; a educação infantil quase acabou; e o ensino fundamental manteve-se estável entre os anos de 1996 e 2006, com aumento significativo no período de 2006 e 2010 e com decréscimo nos anos subsequentes.

É possível atribuir ao FUNDEF e FUNDEB, parte da movimentação das matrículas na rede estadual, especialmente, no que se refere às etapas da educação básica, ao crescimento da rede estadual de ensino e a questão da transferência das matrículas de educação infantil do estado para os municípios, por força da legislação do FUNDEB, sopesando que a rede estadual não receberia recursos para dar suporte a essas matrículas; já que não é de sua responsabilidade.

A linha que identifica outras matrículas mantém um desempenho baixo em comparação com o total de matrículas estaduais. Além desse movimento nas matrículas, os dados a respeito dos números de estabelecimentos de ensino, considerando a rede estadual e a rede municipal exigiu uma análise, conforme Quadro 10.

Quadro 10: Escolas da Rede Estadual e Municipal de Ensino do Acre por tipo de estabelecimento

Ano	Rede Estadual Urbana	%	Rede Estadual Rural	%	Rede Municipal Urbana	%	Rede Municipal Rural	%	Total todas as Redes
1998	161	10%	603	38%	90	6%	682	43%	1.572
2002	185	11%	540	32%	126	7%	791	47%	1.687
2006	193	11%	497	29%	144	8%	858	49%	1.734
2007	178	10%	497	29%	161	9%	841	49%	1.713
2010	180	10%	491	29%	178	10%	837	49%	1.717
2014	173	10%	469	28%	208	12%	785	47%	1.672
Variação 1996 - 2006	19%		-18%		60%		25%		10%
Variação 2007-2014	-3%		-6%		29%		-7%		-2%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014).

O Quadro 10 ilustra a realidade com relação ao número total de estabelecimentos de ensino que, no geral, são distribuídos pela rede estadual e municipal. Para apresentar esse panorama no Acre, além dessa separação, foi incluído o tipo, a saber: zona urbana ou zona rural.

Verificou-se que a rede federal juntamente com a rede privada representa apenas 3% do total, com o detalhe de que até há pouco tempo existia somente o Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Acre. Nos últimos anos foram acrescentadas à rede federal, o Instituto Federal do Acre que passou a atender as demandas de educação básica, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional. Dessa forma, a comparação que melhor representa a movimentação do número de estabelecimentos de ensino é entre a rede estadual e municipal.

Comparando as redes de ensino, os municípios contam com o maior número de estabelecimentos. Todavia, com relação às escolas urbanas, somente em 2014, os municípios conseguiram ultrapassar o estado em quantidade de estabelecimentos de ensino, muito provavelmente impulsionado pelas escolas de educação infantil. As escolas urbanas da rede estadual no período do FUNDEF cresceram 19%; em parte do FUNDEB de 2007a 2014 houve a diminuição de -3%. Como existe a concentração das matrículas na rede estadual, era de se esperar esse crescimento, assim como, a redução do número de estabelecimentos no período do FUNDEB, pois algumas matrículas que já eram do estado, como as de educação infantil, migraram para rede municipal e as novas matrículas dessa etapa não entraram na rede estadual.

Por sua vez, as escolas rurais, tanto no FUNDEF quanto em parte do FUNDEB diminuíram, respectivamente, -18% e -6%. Tal fato pode ter sido fruto da nucleação das escolas rurais, que é uma medida utilizada para a diminuição de custos e otimização de gastos e/ ou pela negação do direito à educação. A tendência de redução do número de escolas rurais já fora identificada por Pinto (2007), o que pelos dados apresentados tem ocorrido no estado do Acre.

A rede municipal cresceu na maior parte do período. No FUNDEF, o número de escolas urbanas aumentou em 60%; e as rurais 25%. Em parte do FUNDEB, de 2007 a 2014 cresceu 29% na zona urbana; e caiu -7% na zona rural. Considerando todas as redes, constata-se um crescimento de 10% no FUNDEF; e queda de -2% no período de 2007 a 2014.

A Tabela 6 apresenta os dados relativos às matrículas segundo o Brasil, região norte e o estado do Acre. A intenção é mostrar que o estado possui uma característica diferente, ao concentrar suas matrículas na rede estadual.

Tabela 6 - Número de Matrículas na Educação Básica por Localização e Dependência Administrativa, segundo o Brasil, a Região Norte e o Estado do Acre – 2014

Unidade da Federação	Matrículas na Educação Básica				
	Localização/Dependência Administrativa				
	Total	Total			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	49.771.371	296.745	17.294.357	23.089.488	9.090.781
		1%	35%	46%	18%
Norte	5.131.557	33.719	1.898.367	2.717.979	481.492
		1%	37%	53%	9%
Acre	274.105	2.115	158.608	99.015	14.367
		1%	58%	36%	5%

Fonte: Brasil. Sinopse estatística – 2014.

Considerando o movimento das matrículas no Brasil, na divisão de responsabilidades entre as redes de ensino é possível identificar que no estado do Acre, a rede de ensino estadual concentra o maior número de matrículas, diferentemente da tendência de municipalização ocorrida no país. Quando comparada com a região norte e Brasil, que concentra nas redes de ensino municipais a maior parte das matrículas, no Acre, quem responde pela maior parte

da oferta educacional é o governo do estado. Talvez isso seja justificado pelas características locais em consideração ao protagonismo estadual e, principalmente, em razão da dificuldade encontrada pelos 22 municípios, muitos deles jovens, criados depois da década de 1990, com uma população pequena e muitos habitantes residentes nas zonas de florestas e ribeirinhas, com panorama econômico desfavorável e dependente do poder público.

Nessa perspectiva, somente a capital Rio Branco conta com uma concentração da maior parte da população e de matrículas. Ainda assim, somente com o protocolo do regime de colaboração em 2005, o governo municipal passou a assumir mais matrículas. Porém, essa movimentação de matrículas não ficou evidenciada na análise das sinopses estatísticas do INEP. O que fica evidenciado é que a rede estadual assume a responsabilidade educacional no estado, ficando caracterizado que o Acre, diferentemente da tendência nacional não municipalizou ainda o atendimento.

A lógica da política de fundos tende a modificar esse posicionamento, tanto em relação ao FUNDEF como o FUNDEB. Contudo, mesmo com a indução da municipalização presente nos fundos é na rede estadual que se concentra a maior parte das matrículas no Acre.

3.5. Análise da evolução das funções docentes na rede estadual de educação

As investidas para identificar o número de professores da rede estadual não foram muito produtivas, pois houve a negação dos dados, o que limitou as análises, pois não foi possível identificar o número de professores da rede estadual de ensino, a localização de cada um deles na carreira, o tipo de contrato de trabalho, entre outras situações que podem revelar parte da dinâmica da valorização do magistério estadual.

Assim, outra maneira de acompanhar o progresso da educação estadual consistiu em estabelecer uma relação com o número de funções docentes do período, procurando determinar parte dos itens que podem justificar parte das despesas com educação e com MDE do período investigado.

Nesse caso, a Tabela 7 a seguir, expõe dois dados pertinentes: o número de funções de todo o estado do Acre, considerando todas as redes de ensino; e os dados relativos à rede de ensino estadual.

Tabela 7: Funções docentes da rede estadual e outras redes de ensino

Ano		Rede Estadual	Outras Redes	Todas as Redes
1998	N	4790	2360	7150
	%	67%	33%	100%
2002	N	7118	4120	11238
	%	63%	37%	100%
2006	N	6883	4492	11375
	%	61%	39%	100%
2007	N	5162	5417	10579
	%	49%	51%	100%
2010	N	6044	3752	9796
	%	62%	38%	100%
2014	N	6703	5655	12358
	%	54%	46%	100%
Variações	1998-2006	44%	90%	59%
	2007-2014	30%	4%	17%

Fonte: Censo Escolar (1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014)

Considerando os dados exibidos na tabela acima é possível retirar algumas conclusões sobre a tendência do movimento das funções docentes. No que se refere aos números totais do estado do Acre, incluindo todas as redes de ensino nota-se um crescimento no número de funções docentes. No período do FUNDEF, o crescimento foi de 59%%; á no FUNDEB foi menor, perfazendo 17%.

Outra questão diz respeito ao fato de que a rede estadual de ensino concentra o maior número de matrículas e funções docentes. Todavia, entre 1996 e 2014, essa participação sofreu alterações. Tomando por base o primeiro ano do intervalo, a rede estadual possuía 67% das funções docentes em todo o estado do Acre; e, em 2014 chegou a 54%. Cabe afirmar que esses números foram arredondados, porém, é possível identificar que a rede de ensino estadual perdeu em tamanho no que se refere à participação geral. Além disso, o crescimento das funções docentes encontra-se relacionado à ampliação da rede de ensino estadual apresentada na seção anterior. A variação descortinada no FUNDEF e FUNDEB foi respectivamente de 44% e 30%.

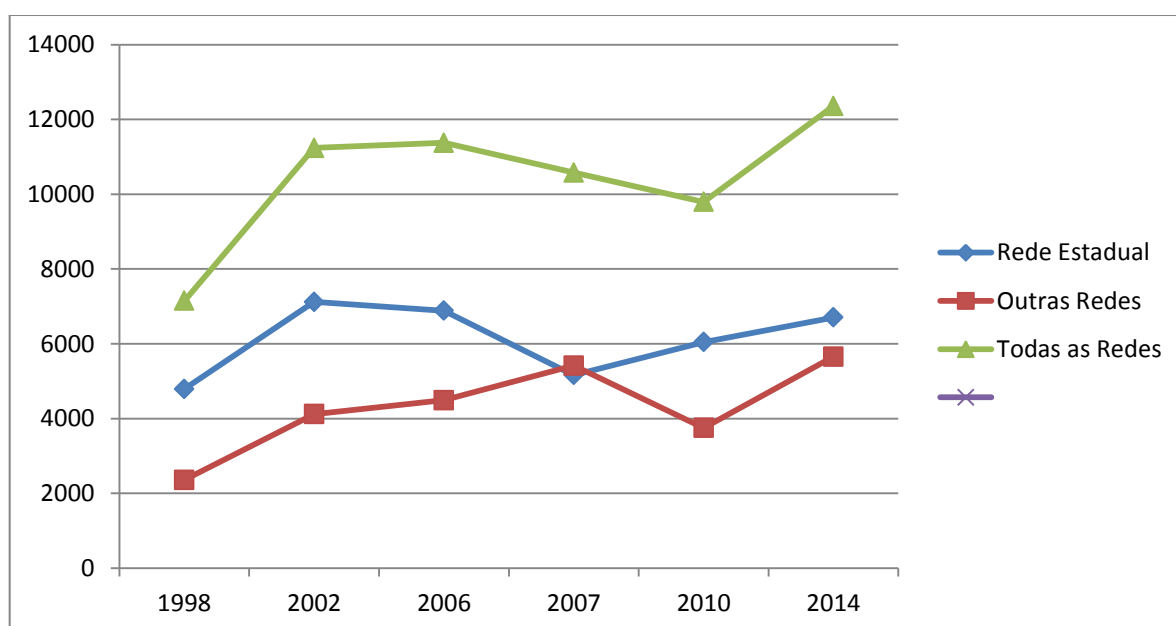
Os indicativos das outras redes no período do FUNDEF sugerem que as redes de ensino municipais cresceram mais que a rede estadual no período investigado. Isso pode estar atrelado ao reflexo do crescimento da rede própria ou de outros movimentos, pois o aumento no número de funções docentes chegou a

90%, sendo que desse crescimento, quase a totalidade se deu na rede municipal. Já no período relativo ao FUNDEB, o crescimento abrangeu apenas 4%, indicando uma queda na perspectiva do crescimento da função docente.

É possível inferir a partir das análises dos dados, que há um crescimento contínuo das redes de ensino municipais, particularmente, pela expansão da educação infantil, originária das políticas de indução produzidas pelo FUNDEF/FUNDEB, que influenciaram o movimento das funções docentes nas redes de ensino. Especificamente no tocante à função docente no estado do Acre, o crescimento durante o FUNDEF é uma característica marcante no estado no período estudado. Desse modo, é importante identificar quais os dados dentro do próprio estado, na tentativa de elucidar a dinâmica e movimentação das funções docentes, mais especificamente, na rede estadual de ensino.

O Gráfico 6 evidencia que ao final do FUNDEF, as funções docentes da rede estadual diminuíram, em comparação com as outras redes. Entretanto, a partir de então, volta a crescer e ser maioria. É importante observar que esse movimento está relacionado às dinâmicas da política de fundos e ampliação das redes de ensino, tanto nos municípios, quanto no estado.

Gráfico 6: Evolução das funções docentes nas redes de ensino no Acre



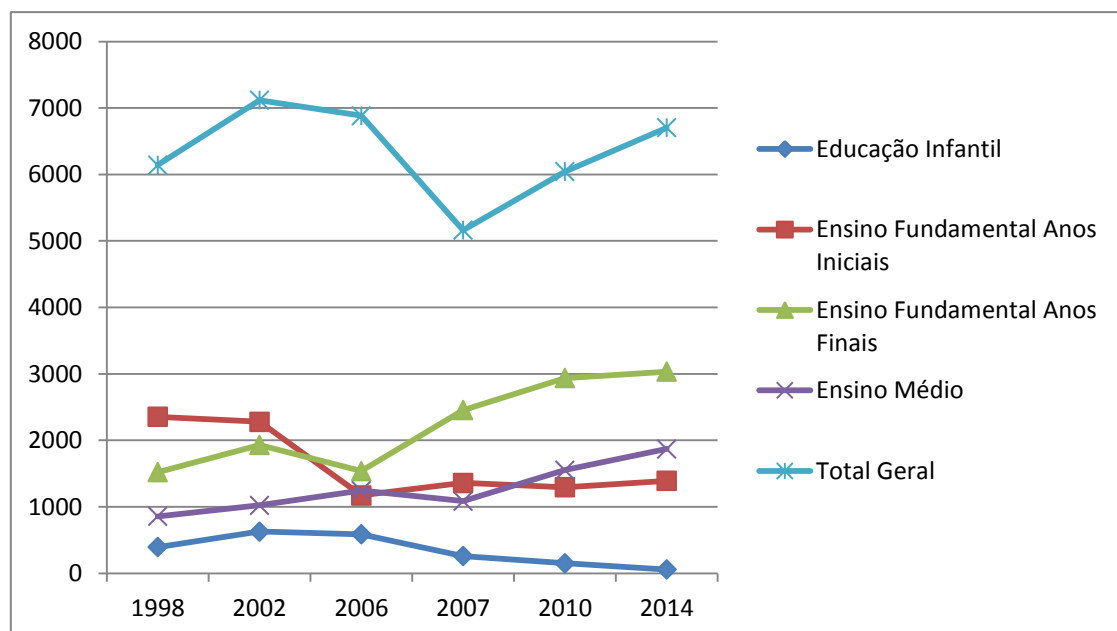
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1998, 2002, 2006, 2007, 2010, 2014)

O Gráfico 6 ilustra parte das análises sobre as funções docentes em todo o estado do Acre, enfatizando os valores da rede estadual em relação à outras redes e com o total estadual. O crescimento durante a política de fundos é uma das características marcantes da educação no estado no período, não apenas no tocante às funções docentes, mas, no que se refere ao atendimento educacional.

Dessa forma, é essencial identificar quais os dados dentro da rede estadual, tomando por parâmetro a distribuição dessas funções pelas etapas da educação básica. Considerando especificamente a rede estadual de ensino público do Acre, o Gráfico 7 apresenta o número de funções na creche, pré-escola, anos iniciais do ensino fundamental (AIEF), anos finais do ensino fundamental (AFEF) e ensino médio.

Além de demonstrar a distribuição das funções docente, a intenção é mostrar, também, onde se concentra o maior número de atendimento educacional da rede estadual. O Gráfico 7 exemplifica essa movimentação. Assim sendo, a Tabela na sequencia, ilustra os dados referentes à educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (anos iniciais e anos finais), e ensino médio.

Gráfico 7: Funções docentes na rede estadual Acre



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1996, 2000, 2004, 2008, 2010, 2014)

Com base nos dados, é possível afirmar que a linha referente a educação infantil é praticamente nula, pois os números de funções docentes da rede estadual

nessa etapa da educação básica praticamente são inexistentes. Isso no que se refere à creche e a pré-escola o Gráfico 7 indica quase a extinção das funções docentes, mesmo existindo, o número é baixo, pois com o FUNDEB, o governo estadual não recebe recursos para as matrículas da educação infantil, que foram municipalizadas.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, o número de funções docentes tem diminuído, especialmente, nos últimos dois anos de FUNDEF e no período de FUNDEB, quando essas funções migram dentro da própria rede para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Isso pode demonstrar a diminuição da participação da rede estadual no atendimento aos anos iniciais do ensino fundamental, porém a partir de 2010 volta a crescer. Esse fenômeno não ocorre nos anos finais do ensino fundamental, que ao contrário, apresenta um crescimento significativo no período, quase com a duplicação do número de funções docentes no período entre 1998 a 2014.

Identifica-se o crescimento de funções docentes relacionadas aos profissionais que atuam no ensino médio na última etapa da educação, que majoritariamente têm sido ofertadas pelo poder público estadual. Nos últimos anos, no estado Acre, houve a estadualização de matrículas de ensino médio no âmbito dos municípios para o estado, mais especificamente, no tocante ao FUNDEB.

A tendência de queda no número de funções docentes da rede estadual é parte do movimento nacional, de modo enfático na região amazônica, como corroboram Carvalho (2012) e Gomes (2011). Longe do alcance e dos interesses de estudo dos dois autores, quando se verifica esse comportamento no estado do Acre, as funções docentes estão aumentando acompanhando também a oferta educacional.

A respeito da questão da formação dos professores da rede estadual não foi possível obter dados da secretaria estadual passíveis de esclarecimentos sobre esse ponto. Com isso, a próxima seção do texto sofre com essa limitação, mas apresenta informações e análises relevantes advindas de outras fontes, como o Censo Escolar e estudos de Carvalho (2006), Cabral (2010) e Damasceno (2010).

3.6. A formação dos profissionais do magistério no estado do Acre

Um dos grandes desafios no âmbito dos sistemas de ensino nos últimos anos, notadamente, após a sanção da LDB 9.394/1996 têm consistido em levantar recursos e esforços para investimentos na formação docente.

Na política de fundos, sobretudo, o Fundef sugere a possibilidade de utilização de recursos durante os primeiros cinco anos de vigência da legislação, para a formação de professores leigos. Para além da exigência legal e da urgência em formar os professores brasileiros, a política de fundos é enfática nesse sentido ao destinar parte dos seus recursos para essa finalidade.

A questão de formação dos professores é essencial para o objeto de pesquisa dessa tese, que é a remuneração do magistério público estadual, pois a melhoria na formação dos profissionais do magistério, repercute positivamente na remuneração, já que esses profissionais podem alcançar patamares de vencimentos mais altos.

O que fazer com os profissionais do magistério que já estavam inseridos na rede de ensino do Acre e não tinham formação adequada? A própria determinação legal aponta um dos caminhos, ou na verdade, o direcionamento para os sistemas de ensino que, a saber; deveriam formar em serviço, os professores que ainda não tinham formação adequada. Nesse sentido, os governos estaduais e municipais foram induzidos a investir na formação docente, proporcionando aos quadros do magistério, cursos de formação em nível superior, garantindo, assim, o cumprimento da legislação.

No Acre, em governos anteriores à CF de 1988, a marca do empreguismo e da indicação de pessoas para os cargos públicos era uma realidade muito presente nas práticas políticas, atingindo, também, a área de educação, fazendo com que muitas pessoas se tornassem professor, entre outros empregos públicos.

A necessidade de formação dos profissionais do magistério acreano atingia todas as redes de ensino, não ficando centralizada tão somente no âmbito da rede estadual, pelo contrário, atingia também a rede municipal, assim como as demais. Dessa maneira, a articulação entre os interessados foi necessária para enfrentar o desafio de formar os professores em serviço.

Entre os anos de 2000 e 2010, o estado do Acre passou por um processo de formação dos profissionais do magistério. Inclusive, como previsto na lei 9.424/1996,

parágrafo único, do Art. 7º, num prazo de cinco anos, parte dos recursos do FUNDEF poderia ser direcionada para A capacitação de professores leigos.

Assim sendo, o que ocorreu no estado, pode ser resultante das políticas previstas no fundo. Ações como o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), fruto de iniciativas dos governos federal junto aos governos estaduais e governos municipais merecem destaque, sem deixar de ressaltar, também, a pressão de entidades de atuação nacional e estadual, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC) e do Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC), pela defesa constante de capacitação dos profissionais da educação.

Carvalho (2006), Cabral (2010) e Damasceno (2010) demonstram que, entre 2000 e 2010, ocorreram vários programas de formação de professores no estado do Acre. Já no começo dos anos 2000, o Programa Especial de Formação de Professores para Educação Básica – Licenciaturas Específicas, com o objetivo de atender a formação dos professores que trabalhavam com os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio. Logo no ano seguinte, foi iniciado o Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Pedagogia. Paralelo à execução desses dois programas de formação, também foi executado o Programa Especial de Formação Pedagógica para Professores Portadores de Diplomas de Bacharelado.

Com o fim desses programas, já em 2006, novas ações foram promovidas, entre elas destacam-se o Programa Especial de Formação de Professores para Educação Básica – Licenciaturas: Letras Português, Matemática, Geografia, História, Educação Física, Biologia e Pedagogia, com a característica de atendimento formativo dos professores atuantes na zona rural. Outra ação foi o Programa Especial de Formação de Professores para Educação Básica – Licenciaturas: Letras Português, Matemática e Biologia, sendo que, desta feita para atender a formação dos professores de municípios de difícil acesso.

Em 2007, o estado do Acre aderiu ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que em parceria com a SEE/AC e Universidade de Brasília (UnB) ofereceram entre 2007 e 2011, cursos de nível superior nas áreas de Pedagogia, Administração,

Artes Visuais, Música e Teatro, na modalidade de educação à distância em oito municípios do estado.

Em parceria com a UFAC, o governo do estado financiou a interiorização do curso de Economia, chegando a oferecer quinze turmas nos municípios do Acre. É preciso ressaltar que os cursos de Administração e Economia faziam parte de reivindicações das entidades sindicais da educação, SINTEAC e SINPLAC, pois tinham assinado compromissos com o governo estadual para formação de profissionais que atuavam na administração das escolas e que não faziam parte da carreira do magistério.

Em execução o estado conta com as seguintes ações: Programa Especial de Formação de Professores da Educação Básica – Licenciatura Plena em Matemática, com a oferta de 400 vagas em quatro pólos no estado, ressaltando que foi ofertado para professores sem formação, para professores que desejavam uma segunda formação e membros da comunidade. Essa iniciativa é justificada pela necessidade urgente de professores de matemática para atendimento à demanda. Além dessas ações, encontra-se em execução o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), atendendo demandas de 22 (vinte e dois) municípios do estado e o Plano Estadual de Formação Docente (PEDC), com a intenção de renovar os protocolos com a UAB.

A Tabela 8 foi elaborada com informações do Censo Escolar do INEP, das sinopses estatísticas. Foram analisados dados relacionados à formação docente no período de 1998 a 2014.

Tabela 8: Formação docente na Educação Básica no estado do Acre

Ano	Leigo		Médio		Superior		Total
	N	%	N	%	N	%	
1998	1.626	21%	4.030	51%	2.177	28%	7.833
2002	241	3%	6.214	67%	2.885	31%	9.340
2006	27	0%	2.147	31%	4.656	68%	6.830
2007	184	2%	4.909	53%	4.236	45%	9.329
2010	237	2%	4.939	50%	4.620	47%	9.796
2014	301	3%	3.573	32%	7.434	66%	11.308
Variação	-81%		-12%		241%		44%

Fonte: INEP/Censo escolar

Não houve tempo suficiente para extrair informações dos microdados do Censo Escolar, porém as sinopses estatísticas e de dados secundários foram

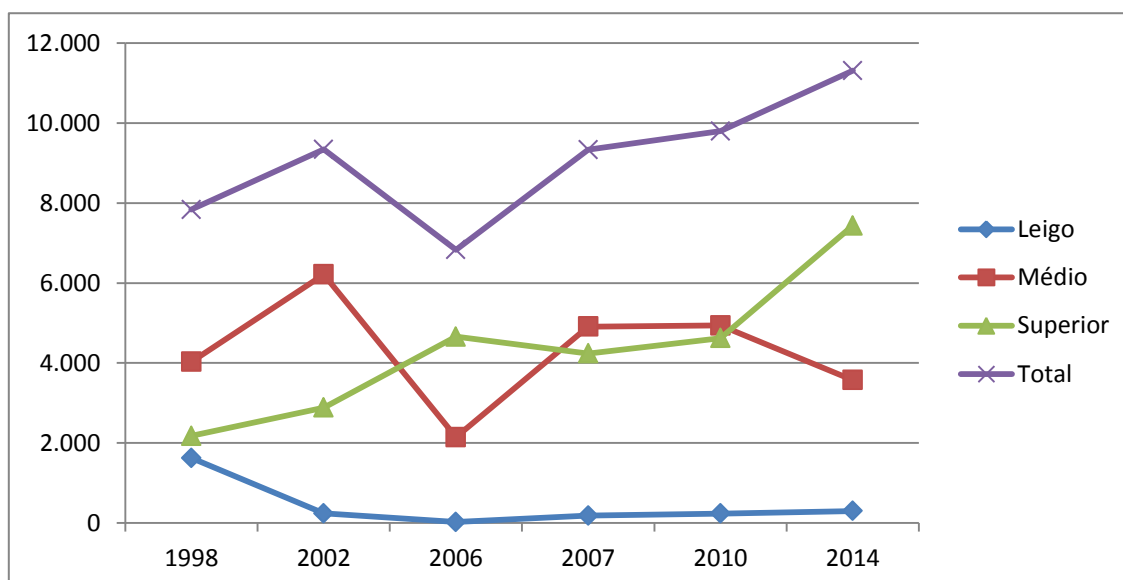
utilizadas na análise da formação dos profissionais do magistério no Acre e na rede de ensino público estadual.

Assim sendo, alguns indicadores foram retirados, entre eles, identifica-se a presença de professores leigos no estado, reduzido em -81%, muito provavelmente, esses profissionais estão em exercício em escolas rurais de zona rural e/ou de municípios isolados e de difícil acesso, representando apenas 3% do total. Outro elemento diz respeito à formação em nível médio, que, apesar da diminuição em -12% representam 32% do total em 2014.

O crescimento do número de professores com formação em nível superior corresponde a 241%, fato talvez motivado pela exigência legal de formação em nível superior para atuação na educação básica e também pela influência da política de fundos, já que o FUNDEF estabeleceu percentual de recursos para investimento na formação de professores leigos. Outro fator que pode ter contribuído com a formação em nível superior é a parceria do governo do estado com os municípios e Universidade Federal do Acre, entre exemplos de investimentos.

Atualmente, a maioria dos professores do estado do Acre já possui nível superior. O Gráfico 8 ilustra esse movimento.

Gráfico 8: Evolução da formação docente no estado do Acre



Fonte: INEP/Censo Escolar

Os principais elementos apontam um crescimento de formação em nível superior entre 2000 e 2004, período que pode ser creditado ao programa de

formação de professores de zona urbana e municípios de fácil acesso, sendo que até 2002, estado e municípios poderiam contar com recursos do FUNDEF para a formação de professores leigos. Sobre isso, pode-se dizer que a partir de 2004 houve uma queda de professores com formação em nível médio e o crescimento de professores com nível superior, momento de finalização e início de mais cursos de formação.

Entretanto, a partir de 2010, o índice de professores voltou a crescer; enquanto que o de nível médio caiu, o que coincide com a formação de novas turmas pela Universidade Federal do Acre e da Universidade Aberta do Brasil em parceria com Universidade de Brasília.

Fazendo uma síntese das informações e dados analisados é preciso considerar alguns aspectos essenciais. O primeiro diz respeito ao financiamento estadual, especificamente, no que se refere à alteração na vinculação promovida pela LC nº 20/2000, que contribuiu para o aumento da vinculação mínima no estado. Porém, é fato que esse movimento se mostrou inócuo, sem efeito técnico, pois ao estabelecer que somente 85% das receitas da vinculação seriam destinadas a MDE, o que na prática elevaria o percentual para 25,5%, ou seja, 0,5% a mais do que o percentual da CF 1988.

Além disso, chama atenção as novas Funções criadas vinculadas à Função educação, como estratégia do governo estadual para movimentação dos recursos. Finalizando esse aspecto, o governo estadual propagandeou algo que efetivamente não o fez, mesmo considerando um gasto maior MDE como determinado pela Constituição Federal.

Durante o transcorrer da política de fundos, considerando, inicialmente, o período do FUNDEF, as análises produzidas permitem inferir que houve crescimento nas despesas relativas ao financiamento da educação básica, influenciando o desempenho do atendimento educacional que foi alargado, aumentando, assim, a oferta de matrículas, com a peculiaridade diferente, diante das tendências nacionais de municipalização.

O estado é forjado pela concentração na rede estadual responsabilizada pela maior oferta, inclusive, no que se refere ao ensino fundamental, quadro que somente nos últimos períodos da análise, encaminham-se para uma mudança, que pode ser imputada ao FUNDEB.

O crescimento das despesas no FUNDEB também foi identificado, indicando o aperfeiçoamento no atendimento educacional, pois o crescimento das matrículas nas etapas da educação básica e outras modalidades de ensino, muito se deve ao FUNDEB. As dificuldades em âmbito estadual se dão, principalmente, pelas características do estado, pelas dificuldades de oferta educacional para toda a população, especialmente, nos municípios mais isolados, assim como pela extensa zona rural caracterizada pelas longas áreas de florestas e número de rios que interligam os municípios.

Na zona urbana, o crescimento das cidades, de maneira especial, de Rio Branco contribui para a criação de zonas periféricas, sem garantias por parte do poder público de direitos básicos de cidadania, considerando que o projeto de desenvolvimento sustentável implantado nos últimos anos no estado, não tem conseguido manter a população nas zonas de floresta, fazendo com que as pessoas busquem por melhores condições de vida nos espaços urbanos, inclusive, em busca de escolas para os filhos, que em alguns lugares são desassistidos.

As funções docentes cresceram no período relativo à política de fundos, permitindo inferir que o crescimento das despesas, as matrículas e alargamento do atendimento são fenômenos do FUNDEF/FUNDEB e, em alguma medida, das políticas locais que precisam atender as pessoas contempladas pela obrigatoriedade legal.

Atrelado ao movimento de crescimento, também merece destaque a melhoria nas condições de formação dos professores do estado, considerando todas as redes de ensino, especialmente, a rede estadual. Os dados indicam a saída de uma maioria de profissionais com formação em ensino médio e leiga; para uma maioria com formação em nível superior.

Já em 2004, durante o segundo grande movimento de formação de professores em serviço Cabral (2010) vai identificar que somente na capital Rio Branco em torno de trinta turmas de licenciatura plena estavam sendo oferecidas, sendo que desse total, quase 90% eram de cursos de pedagogia. Outra questão interessante identificada pela pesquisadora era de que quase 25% dos professores que tiveram formação em nível superior durante o governo de Jorge Viana (1999 a 2002) tinham mais de 20 anos de serviço, já próximas da aposentadoria, ou se serem contempladas pelo PCCR para atuarem em atividades fora da sala de aula.

Essa movimentação de aumento das despesas em educação, crescimento das funções docentes e melhoria da formação dos professores, pode influenciar a remuneração do magistério público, que será objeto de estudo e análise mais detalhada no próximo capítulo V, inclusive verificando os dispositivos do PCCR.

CAPÍTULO IV: REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO ACRE

O objetivo desse capítulo é analisar a remuneração do magistério público na rede estadual de ensino, considerando as influências da política de fundos do PSPN, da legislação sobre os planos de carreira, das tabelas de vencimento e alterações na legislação do financiamento estadual.

As análises da remuneração do magistério estadual estão baseadas em informações coletadas junto a alguns órgãos. Dentre os muitos documentos coletados, estão os relacionados aos dados e estatísticas educacionais encontradas no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); outros relativos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) e informações sobre o financiamento da educação no Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), também relativo a dados financeiros.

Algumas informações nas instituições estaduais, parte da legislação do PCCR na Assembleia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC); que também foi coletada junto às tabelas de vencimentos e resumos das folhas da Secretaria de Estado de Educação do Acre (SEE/AC), bem como nos dados do PCCR e remuneração no Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC).

Além da legislação educacional a respeito das temáticas, as tabelas de vencimentos, o arcabouço legal do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Profissionais do Ensino Público Estadual, remuneração e financiamento da educação, o fato de não ter conseguido as folhas de pagamento foi um ponto negativo. Porém, foram cedidos os resumos das folhas de 2006 a 2014, os quais contribuíram para articular as questões do financiamento e remuneração do magistério.

Para iniciar a análise da valorização do magistério estadual tomei como primeira temática as relações de construção dos planos de cargos, considerando as relações que podem ser estabelecidas com a remuneração. Assim sendo, a primeira seção aborda o percurso dessa conquista na rede de ensino estadual.

4.1. Percurso do plano de cargos na rede estadual

A busca pelos planos de carreira e remuneração do magistério estadual do Acre deu-se, essencialmente, nos espaços físicos e virtuais da Secretaria Estadual de Educação (SEE/AC), que por ser a responsável direta pela gestão da política educacional foi o primeiro local e movimento a ser realizado. Importante esclarecer que as primeiras incursões foram improdutivas, pois os setores da referida secretaria de estado, não foram muito receptivos, como também se destaca o fato de que o espaço eletrônico cujo endereço é www.see.ac.gov.br não disponibiliza informações e documentos relacionados ao PCCR do magistério estadual. Assim, as poucas informações existentes dão conta de informar quais os responsáveis pelos setores e algumas leis, instruções normativas, pareceres e orientações curriculares, porém sem dados sobre os planos de carreira.

Já na Assembléia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC), a busca pela legislação foi realizada no endereço: www.al.ac.leg.br que disponibiliza toda a produção legal, o que nos auxiliou a compor o quadro dos registros sobre o plano de cargos, carreira e remuneração do magistério público estadual, bem como a legislação que implicou algum tipo de alteração nos vencimentos e na remuneração. Outra busca foi feita junto ao Conselho Estadual de Educação (CEE/AC), que no período da pesquisa, não disponibilizava informações via internet, somente de forma burocrática e tampouco contava com um arquivo com acesso facilitado.

Assim sendo, restaram os espaços mais indicados para a busca de documentação a respeito dos professores, a saber: o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC) e o Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC). No primeiro sindicato, especificamente pelo endereço www.sinteac.com.br não foi possível ter acesso à legislação sobre o PCCR, o que foi possível pelo contato direto com sua direção na sede sindical. O segundo e mais produtivo, que tem o endereço www.sinplac.net, disponibiliza uma vasta documentação via internet e pela direção sindical. Dessa forma, utilizamos dos contatos formais com essas instituições para obter a legislação do PCCR do magistério estadual, explorando a busca pela internet, no sentido de diminuir os deslocamentos e agilizar o trabalho.

Cabe esclarecer que essa seção da tese, tem como intuito demonstrar a trajetória da remuneração dos profissionais do magistério na legislação sobre os

planos de carreira no estado do Acre. Em âmbito nacional, alguns trabalhos tratam de fazer isso, entre eles, destacam-se Monlevade (2000), Pinto (2009), Barbosa (2011), entre outros, que buscam resgatar e esclarecer o processo de valorização da carreira do magistério público.

Durante os estudos, identificou-se no trabalho de Carvalho (2013), que na década de 1960, existiu um documento intitulado Estatuto do Magistério Acreano. Entretanto, a cópia desse documento não foi encontrada nem, tampouco, o autor citado faz a análise do mesmo, apenas tece comentários sobre a sua existência como um dos movimentos de organização do sistema estadual de educação.

No ano de 1987, o magistério acreano passou por um processo de fundamental importância no tocante à organização da educação pública estadual e de valorização desses profissionais, pois com a sanção da Lei Complementar (LC) nº 14/1987 do governo estadual foi criado o Plano de Cargos, Salários, Benefícios e Vantagens do Magistério Acreano (ACRE, 1987), passando a vigorar e servir de base para a normatização e organização dessa matéria até o PCCR de 1999, que é o mote de análise dessa seção.

Esse documento possui relevância histórica, representando um dos principais movimentos de estruturação da carreira do magistério público estadual. Almeida Júnior (2006) e Damasceno (2010) destacam que ao estabelecer a construção do PCCR, o governo estadual regulamenta e define critérios para a organização da carreira dos profissionais magistérios e outros que atuam na educação pública, influenciando os movimentos sociais e, principalmente, o movimento sindical ao cobrar dos governos municipais a construção, no âmbito de suas respectivas administrações, dos planos de cargos municipais.

Na esteira das transformações, a LC nº 39/1993, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Acre, das Autarquias e das Fundações Públicas (ACRE, 1993) estabelece de modo geral, as regras para todos os servidores públicos do estado, tornando-se num importante documento no contexto das garantias legais, pois muitos dos profissionais que compunham a administração pública estadual, entraram no serviço público sem prestar concurso público. Isso afetou a área da educação pública, inclusive, muitos desses profissionais deveriam ter sido exonerados como determina o julgamento do ADI 3.609 realizado pelo STF, porém grande parte já chegou a se aposentar.

No estado do Acre, o clientelismo empregado pelos governantes, administradores públicos e candidatos a algum cargo público, talvez tenha sido o elemento determinante para a contratação de pessoas para cargos públicos sem concurso, o que atingiu a educação, até mesmo, os professores. Essa situação ajuda a situar como parte do quadro de servidores da educação se constituiu em determinado período histórico.

Mesmo com o Estatuto do Magistério Acreano, da Lei nº 14/1987, o cenário local, especificamente, com relação à valorização do magistério, a legislação dos planos carreira que nos interessa é o período posterior à LDB 9.394/1996 e do FUNDEF. Nessa perspectiva, as determinações da LC nº 67/1999 que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público do Acre (PCCR/AC), marca nessa pesquisa, o período de análise dos planos e alterações produzidas até hoje.

Sobre a concepção de plano de carreira, foi utilizada a definição estabelecida por Dutra Jr (2000) ao afirmar que:

O plano de carreira consiste no conjunto de normas que definem e regulam as condições e o processo de movimentação dos integrantes em uma determinada carreira, e estabelece a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração. Por sua vez, carreira constitui-se na organização dos cargos de determinada atividade profissional em posições escalonadas em linha ascendente (DUTRA JR, 2000, p. 36).

Compreendendo o plano de carreira na perspectiva de Dutra Jr (2000), como um conjunto de normas que define e regula a carreira. No caso do objeto da tese e dos procedimentos de pesquisa, essa forma de compreender a organização dos planos de carreira do magistério público foram incorporados na tentativa de consolidar os estudos sobre o PCCR do magistério público estadual do Acre, os dados do Quadro 11 a seguir, demonstram o arcabouço da legislação, que trata das questões do magistério da rede de ensino estadual do Acre, focalizando nos aspectos que afetam principalmente a remuneração do magistério estadual, considerando as mudanças produzidas que influenciaram a organização da carreira e, principalmente, a proposta de remuneração do magistério público estadual. Assim sendo o Quadro 11 expressa essa legislação:

Quadro 11: Legislação do PCCR do magistério público estadual e outras relativas à remuneração

Legislação	Assunto
LC nº 67/1999	Dispõe sobre o PCCR dos profissionais do ensino público estadual
LC nº 81/1999	Altera o Art. 6º da LC nº 67/1999, definindo novos níveis para o cargo de professor
LC nº 86/2000	Altera o § 3º do Art. 17 e § 4º do Art. 29 da LC nº 67/1999
LC nº 87/2000	Acrescenta e enumera incisos aos Arts. 13 e 14 da LC nº 67/1999
LC nº 91/2001	Acrescenta novos dispositivos a LC nº 67/1999, entre os aspectos tratados estão os níveis e as tabelas de vencimentos
LC nº 99/2001	Acrescenta dispositivos a LC nº 67/1999
LC nº 104/2002	Acresce e altera dispositivos da LC nº 67/1999, trata do adicional por pós-graduação
LC nº 110/2002	Altera a LC nº 67/1999, trata das tabelas de vencimentos
LC nº 111/2002	Altera a LC nº 67/1999, trata de gratificações por exercício de função de direção
LC nº 119/2003	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos
LC nº 127/2003	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos dos diretores
LC nº 143/2004	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos
IN nº 06/2004	Regulamenta o adicional de difícil acesso e deslocamento
LC nº 144/2005	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos
LC nº 146/2005	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos dos diretores
Lei nº 1.632/2005	Assegura a atuação fora de sala de aula para os professores que atingiram o tempo mínimo para aposentadoria
LC nº 156/2006	Revoga o § 4º do Art. 29 da LC nº 67/1999 e os §§ 4º e 5º da LC nº 144/2005
LC nº 160/2006	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos dos diretores
Lei nº 1.704/2006	Estabelece novos pisos salariais e inclui o dos professores
LC nº 174/2007	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos

Continuação do Quadro 11: Legislação do PCCR do magistério público estadual e outras relativas à remuneração

LC nº 185/2008	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos
LC nº 199/2009	Altera a LC nº 67/1999, trata do pagamento do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP)
LC nº 204/2009	Altera a LC nº 67/1999, trata do pagamento da VDP para a equipe gestora
LC nº 210/2010	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos para os Professores P1 30horas e apoio administrativo
Decreto 5.592/2010	Regulamenta o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional
LC nº 266/2013	Altera a LC nº 67/1999, trata da PVDP
LC nº 274/2013	Altera a LC nº 67/1999, trata da tabela de vencimentos
LC nº 285/2014	Altera a LC nº 67/1999, trata da PVDP

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Acre (1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2002a, 2002b, 2002c, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2005a, 2005b, 2005c, 2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2008, 2009a, 2009b, 2010, 2013a, 2013b, 2014).

Os dados do Quadro 11 mostram que entre a sanção do PCCR no período de 1999 até 2014, muitas alterações foram produzidas, e, embora sem o exame do mérito de todas as alterações, é possível identificar em Almeida Júnior (2006) e Damasceno (2010), muitas dessas são resultantes da reforma educacional no estado, como também da participação dos sindicatos, que pressionou o governo na elaboração de leis.

É possível afirmar que algumas dessas leis têm relação com a modificação das tabelas de vencimento, outras relacionadas às gratificações que incidem na remuneração de professores e de diretores de escolas, como também de alargamento da carreira e da oferta do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional.

Para melhor compreensão da matéria, foi utilizado o conceito de remuneração empregado por Camargo et al (2009, p. 342), que define a mesma como “[...] o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros”. Assim sendo, a remuneração é a soma de benefícios financeiros, entre os quais, o salário, estabelecido por regime contratual entre empregado e empregador. Portanto, o salário é parte da remuneração. No caso

específico da remuneração do magistério público é composta pelos vencimentos relativos ao cargo, com o acréscimo de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, mais as vantagens temporárias, que podem ser as gratificações, o auxílio transporte, entre outros. A partir dessa compreensão de remuneração do magistério defendida por Camargo et al. (2009) é que as análises foram produzidas.

Outra questão a ser ressaltada é que as tabelas de vencimento anteriores ao PCCR de 1999 não foram encontradas pelo pesquisador. Portanto, o estudo do PCCR de 1987 foi descartado, tanto na elaboração do quadro, quanto pelo fato de que o mesmo foi totalmente modificado e, principalmente, pelo motivo de que o PCCR de 1999 foi construído dentro do contexto da política de fundos no período do FUNDEF.

A primeira questão observada no PCCR do magistério público estadual é o Art. 2º, que trata de definir entendimento acerca de algumas categorias fundamentais da educação estadual. Dessa maneira, em seu Inciso III, o magistério público estadual é definido como o conjunto de profissionais da educação, titulares do cargo de professor, que exercem a docência e as funções de suporte pedagógico direto à docência.

Além da atuação específica de ensino, os professores que, por ventura, estiverem exercendo atividades de auxílio pedagógico ligadas diretamente à docência, compõem o magistério estadual, possibilitando o entendimento de que o termo “conjunto de profissionais do magistério” contempla os professores em exercício na função de direção e coordenação escolar.

Considerando os dispositivos da LC nº 67/1999, o Art. 3º estabelece três princípios básicos para carreira do magistério público estadual:

- I - a profissionalização, que pressupõe vocação, dedicação e qualificação profissional, com remuneração condigna e condições adequadas de trabalho;
- II - a valorização do desempenho, da qualificação e do conhecimento;
- III - a progressão e promoções periódicas. (ACRE, 1999)

As premissas que definem a carreira do magistério acreano deve, pautar-se, inicialmente, na necessidade de profissionalização dos quadros de servidores, anunciando que é preciso qualificação para atuação, mesmo com a ideia de vocação, algo que em momento de profissionalização do magistério, causa certo

espanto. Além do estabelecimento de perfis com características que garantam a atuação dos mesmos dentro dos padrões de formação, especialmente, em termos da constituição de um documento que serve de estatuto do magistério estadual. Isso implica na valorização destes profissionais em todos os sentidos. Em consideração a estes aspectos nos deteremos na análise dessa legislação, com especial atenção sobre aquelas que exercem influência direta na remuneração docente.

Como será demonstrado no Quadro 11 dessa tese, muitas alterações no PCCR aconteceram, entre elas, aquelas relativas ao ingresso e movimentação na carreira que serão objeto de discussão a seguir.

4.2. Ingresso e movimentação na carreira do magistério público estadual

Antes mesmo de esclarecer as determinações do PCCR estadual acerca do ingresso na carreira do magistério público, cabe elucidar que a administração estadual teve que lidar com uma situação complexa, pois a ADI 3.609 proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR) em 2004, depois de tramitação no Supremo Tribunal Federal em 2014, o Plenário do STF, o relator Ministro Dias Toffoli declarou a inconstitucionalidade do Art. 37 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Acre, acrescido pela Emenda Constitucional nº 38/2005, permitindo, assim, a efetivação em quadro de extinção de mais 11 mil servidores estaduais que entraram no serviço público sem concurso.

Cabe esclarecer que essa foi uma alternativa encontrada pela administração do governador Jorge Viana, que optou por não demitir os servidores ainda no seu primeiro mandato (1999 – 2002). O fato é que a demora na tramitação, bem como as estratégias do governo estadual recorrendo das decisões permitiu que maioria dos funcionários públicos se aposentasse e outros estão próximos da aposentadoria.

Para Fernandes (2012), o ingresso nos cargos públicos deve ser feito pela via de concurso público como determinado no Art. 206, da CF 1988, com regras e normas claras e bem definidas. No estado do Acre por um determinado período o que se fazia estava à revelia da lei, o que implicou na ação da Justiça citada anteriormente. Além disso, esse mesmo pesquisador esclarece a respeito das formas de contratação de alguns estados brasileiros, evidenciando o concurso público e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como práticas ainda presentes na contratação dos profissionais do magistério público.

Ao tratar da forma de ingresso na carreira do magistério público estadual, a legislação estabelece padrões objetivos e racionais, seguindo essencialmente o que preceitua a legislação em vigor. Nesse sentido, a contratação de professores deve ser promovida por concurso público de provas e títulos. O Art. 4º, § 4º, Inciso I, da Lei nº 67/1999 estabelece que a atuação nas funções do magistério deva ser realizada por profissionais que possuam curso de nível superior, seguindo o que determina a LDB 9.394/1996. Porém, no âmbito da rede estadual de ensino existe uma diversidade de perfis de professores, com algumas carreiras em extinção, como no caso dos professores com formação em licenciatura curta (ACRE, 1999).

Embora exista certa variedade nos perfis do magistério acreano, o padrão mais presente atualmente na rede pública de ensino estadual é o de professor P2-30 horas. De forma mais precisa e clara, esse perfil exige formação em nível superior, em curso de licenciatura plena, com jornada de trabalho de 30 (trinta) horas semanais, com 20 (vinte horas) destinadas às atividades de sala de aula e as outras 10 (dez) horas dirigidas para a hora atividade, envolvendo planejamento, formação continuada, entre outras ações.

O Quadro 12 apresenta a movimentação suscitada anteriormente, chegando ao que representa o quadro dos professores da rede estadual, considerando as mudanças que eliminaram e colocaram em extinção alguns desses contratos.

Quadro 12: Níveis dos cargos de professor na rede estadual de ensino do Acre

	LC nº 67/1999	LC nº 81/1999	LC nº 91/2001
Nível	Perfil de Formação	Perfil de Formação	Perfil de Formação
I	Formação em nível médio, na modalidade normal.	Formação em nível médio, na modalidade normal.	Formação em nível médio, na modalidade normal.
II	Formação em área própria, de nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, ou formação superior em área correspondente com complementação nos termos legais.	Formação em área própria, de nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena ou formação superior em área correspondente com suplementação nos termos legais.	Formação em área própria, de nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena ou formação superior em área correspondente com suplementação nos termos legais.
III	Formação em nível de pós-graduação, mestrado, doutorado, na área educacional, obtida em cursos com duração mínima de trezentas e sessenta horas.	Formação de pós-graduação na área de educação, mestrado, doutorado e especialização, obtida em cursos com duração mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas, desde que credenciados pela SEE para efeito de progressão.	-

Fonte: ACRE (1999a; 1999b; 2001). Elaborado pelo autor

Em primeiro plano, as leis complementares números 67/1999 e 81/1999 estabeleciam três níveis, a saber: nível I para formação em nível médio; nível II para nível superior e nível III para formação em pós-graduação, o que corresponde a PI, PII e PIII. Com a LC nº 91/2001, fica estabelecida a existência de dois níveis apenas: nível I para formação em nível médio e nível II para ensino superior, garantido os adicionais pela realização de pós-graduação, que por sua vez é suprimido como nível através da LC nº 91/2001. Com isso vão existir apenas os professores PI e PII, respectivamente, professores com formação em nível médio e professores com formação em nível superior.

A LC nº 110/2004 extinguiu a pós-graduação como um nível da carreira. A partir de então, os professores com especialização, mestrado e doutorado passaram a receber gratificações relativas a cada uma, que por sua vez são calculadas sobre o valor do vencimento base.

A Lei Complementar nº 143/2004 define dois cargos de carreira do magistério público estadual: PI para formação em nível médio, magistério e PII formação em nível superior licenciatura plena. Além disso, essa mesma lei incorpora normas da LC nº 14/1987 e da LC nº 67/1999, unificando algumas situações, como a ser professor PI, o PE1 – formação de nível médio em magistério em três anos e o PE2 – formação de nível médio em magistério em quatro anos. Já o PII, inclui o PE5 – formação em licenciatura plena, o PE6 - formação em licenciatura plena e especialização *lato sensu*, o PE7 - formação em licenciatura plena e mestrado, e o PE8 – formação em licenciatura plena e doutorado.

Com a LC nº 110/2004 foi criado o adicional aos professores por cursarem especialização, mestrado e doutorado. Com isso, ficou regulamenta também, a gratificação referente à pós-graduação. A partir da LC nº 143/2004, a contratação de professores passou a ser realizada somente com 30 (trinta) horas semanais, e, aqueles anteriormente contratados em jornadas de 25 (vinte e cinco) e de 40 (quarenta) passaram a compor um quadro em extinção. Com relação ao último caso, somente em regime de contratação suplementar ou de aulas complementares. Isso significa um acréscimo de 15 (quinze) horas semanais, sendo 12 (doze) de sala de aula e 3 (três) de hora atividade. Apesar de pertencerem ao quadro em extinção, as regras e normas de estruturação da carreira desses professores são idênticas as do padrão P2 30 horas semanais.

O Art. 5º do PCCR estadual institui as classes, que por sua vez são medidas relacionadas à linha de promoção na carreira dos profissionais do magistério. Durante a realização da pesquisa foram encontradas muitas mudanças no PCCR que possibilitaram perceber a dinâmica da carreira do magistério estadual, das lutas e negociações em torno do estabelecimento do padrão mais adequado para o magistério estadual, ou até mesmo a influência das políticas educacionais na reorganização do plano.

A carreira do magistério no PCCR estadual é linear. Dutra Jr (2000, p. 110) explica que nessa forma não existe número de vagas previamente definido nas classes. Os profissionais são promovidos pelo cumprimento do interstício e pontuação obtida, maior ou igual à determinada na legislação. Nesse tipo de promoção, não existe disputas entre os profissionais, pois todos podem ser promovidos, já que não existe limite de profissionais em determinada classe.

Com relação às classes da carreira do magistério público estadual, a Tabela 6 exemplifica o movimento da linha de promoção na carreira que, na rede estadual de ensino público do Acre, tem o mesmo sentido de progressão horizontal em comparação a muitos planos de carreira existentes no Brasil. Entre a sanção do PCCR e o ano de 2014 muitas alterações foram feitas. Nesse caso, a Tabela 9 apresenta essa movimentação.

Tabela 9: Classe de promoção na carreira do magistério estadual

LC nº 67/1999	LC nº144/2005	Lei nº 1.704/2006	LC nº 174/2007
-	Acesso	-	-
A	A	A	A
B	B	B	B
C	C	C	C
D	D	D	D
E	E	E	E
F	F	F	F
-	G	G	G
-	-	H	H
-	-	-	I
-	-	-	J

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Acre (1999, 2005, 2006, 2007)

A estrutura da carreira do magistério na rede estadual de educação do Acre passou por mudanças no período pesquisado. A classe, cuja identificação na legislação é realizada por letras sofreu cinco mudanças num período de dez anos entre a instituição do PCCR e a última alteração.

Com as respectivas alterações, houve a diminuição do tempo de permanência dos professores na mesma classe, saindo de sete para três anos, assim como a ocorrência da ampliação da carreira. A LC nº 144/2005, no Art. 2º, § 2º, estabeleceu a classe de acesso, que funciona como estágio para todos os novos concursados da SEE/AC, desde professores, profissionais de apoio administrativo e técnico administrativo, sem justificativa para tal movimentação. Como já em 2006 essa regra foi alterada, acabando com a classe de acesso, o que se pode considerar é que foi fruto de uma incompreensão a respeito do período de estágio probatório que todo funcionário público deve cumprir. No § 3º fica definido que a passagem de uma classe para outra será a cada três anos.

Outra substituição de parâmetros nesse regulamento foi instituída pela Lei nº 1.704/2006, que acabou com a classe de acesso, inserindo a classe H. No ano seguinte, a LC nº 174/2007 incluiu mais duas classes: I e J. A justificativa para tais alterações, de acordo com as duas leis foi à necessidade de reenquadramento dos professores em final de carreira. Dutra Jr (2000, p. 131) diz que ao “[...] elaborar um plano de carreira, uma das questões que precisa ser considerada é a dispersão salarial, que é a distância entre a menor e a maior remuneração”. Além disso, essa dispersão influencia na folha de pagamento. Daí a importância do planejamento da escala da remuneração, ao contrário, pode significar um ônus para os cofres públicos.

Além da ressalva de Dutra Jr. (2000), a dinâmica de ajustamento e aperfeiçoamento do PCCR é viável. As muitas alterações postuladas podem indicar uma certa indefinição nos termos do plano, falta de clareza na composição da carreira ou até mesmo ser resultante de pressão da categoria por melhores condições de funcionamento orgânico da profissão, especialmente, frente à necessidade de ajuste no número de profissionais em final de carreira. O fato é que até se chegar ao padrão em uso, composto por dez classes, os profissionais do magistério e o governo estadual levaram quase uma década.

No processo de promoção na carreira fica estabelecido através do Art. 9º da LC nº 67/1999 que essa é uma medida entendida como a passagem de um nível de

formação para outro. No caso dos professores do magistério estadual é realizado de forma automática, após o requerente utilizar das vias legais e administrativas, comprovando a nova habilitação. Vencidos todos os protocolos postos, o professor será enquadrado na classe seguinte da carreira. Tanto a progressão por tempo de serviço, quanto progressão por titulação estão previstas no plano, em se tratando, especificamente, da segunda, os profissionais não precisam fazer um novo concurso para entrar numa nova carreira.

A burocracia estabelecida como passos desse processo de promoção é comum a todos os integrantes da carreira do magistério estadual. Conforme estabelecido no Art. 10, da LC nº 67/1999 envolve entre outros elementos, o cumprimento de interstício de três anos no exercício efetivo da função, como também da obtenção de setenta pontos na avaliação promovida pela gestão da rede de ensino que tem como categorias básicas de verificação o desempenho, a qualificação em instituições credenciadas, os conhecimentos e o tempo de serviço.

A promoção na carreira do magistério estadual segue resumidamente os seguintes critérios, da Lei nº 67/1999, Art. 10:

§ 6º A promoção será determinada pela soma de quatro fatores, tomando-se:

I - a média aritmética das avaliações anuais de desempenho, valendo vinte pontos;

II - a pontuação da qualificação, valendo trinta pontos;

III - a avaliação de conhecimentos, valendo vinte pontos;

IV - o tempo de efetivo exercício no cargo, valendo trinta pontos (correspondendo a dez pontos para cada ano) (ACRE, 1999).

O alcance de 70% (setenta) por cento da pontuação máxima, possibilita a classificação e promoção dos professores. Os quatro fatores relacionados ao desempenho anual, qualificação, avaliação de conhecimentos e tempo de serviço são os elementos básicos da promoção.

O § 7º, do Art. 10º, do PCCR estadual define que, nos casos da não garantia da SEE/AC da oferta de cursos necessários para a qualificação dos profissionais do magistério, a pontuação desse item será computada automaticamente, ou seja, independentemente da oferta ou não de cursos, a pontuação será computada. Como apresentado, o interstício de três anos sozinho, não é suficiente para a promoção na carreira, entretanto, a pontuação necessária para atingir a pontuação mínima é praticamente automática, o que garante a promoção dos professores,

As normas relativas à qualificação profissional ficam estabelecidas nos Arts. 11 e 12, do PCCR, respectivamente estabelecem que a SEE/AC deverá oferecer e incentivar cursos, programas e ações de qualificação de seus quadros, especialmente, no que tange à formação de professores leigos, além de proporcionar licença de afastamento para estudos e participação em eventos ligados à educação e ao magistério.

O vencimento dos professores estaduais, estabelecido no Art. 17, da LC nº 67/1999 elucida que a remuneração desses profissionais corresponde ao vencimento relativo à classe e ao nível de habilitação em que estiverem posicionados, acrescido das vantagens pecuniárias. Essa definição é muito parecida com a utilizada por Camargo et al (2009), e incorporada nessa tese como concepção de remuneração.

Os profissionais do ensino público estadual ainda podem receber vantagens, como estabelecido no Art. 18 dessa mesma lei. No que se refere, aos professores, especificamente, com relação aos benefícios são necessários os seguintes critérios: gratificação por exercício de função de direção ou vice- direção de unidades escolares; exercício de função em escola de difícil acesso ou provimento; exercício de docência com alunos portadores de necessidades especiais; adicional por curso de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado); adicional de regime de dedicação exclusiva para docentes com contratos de 40 (quarenta) horas com bônus de 60% (sessenta por cento).

O Art. 19 estabelece que os profissionais do ensino público estadual façam jus aos recebimentos das indenizações, em razão da realização de viagens relativa ao exercício de atividades relacionadas ao seu trabalho, assim sendo, devem receber a ajuda de custo, diárias e transporte. Essas situações não são rotineiras, nem tampouco contemplam todos os professores, como também não se trata de componentes constantemente presentes na remuneração dos profissionais do magistério.

Outro elemento que passou por alteração na organização da carreira do magistério público estadual tem relação com a gratificação paga aos professores pelos cursos de pós-graduação. Sobre isso, foram identificados três movimentos: o primeiro ainda no PCCR de 1999, depois duas alterações promovidas pelas Leis Complementares nº 104 e 110/2002.

O Quadro 12 a seguir ilustra os percentuais de gratificação incorporados à remuneração dos professores pela formação em pós-graduação:

Quadro 13: Percentuais da gratificação do magistério estadual pela pós- graduação

Pós – Graduação	LC nº 67/1999	LC nº 104/2002	LC nº 110/2002
Especialização	5%	5%	7,50%
Mestrado	15%	15%	15%
Doutorado	25%	20%	20%

Fonte: Elabora pelo autor com base em ACRE (1999; 2002a; 2002b).

A análise do aspecto temporal e linear das mudanças nos valores percentuais da gratificação pela pós-graduação, após a criação do PCCR em 1999, os percentuais mostram o seguinte percentuais: especialização 5%; mestrado 15%; e 25% para o doutorado. Três anos depois, duas mudanças no ano de 2002 foram promovidas no PCCR, através da LC nº 104/2002, que alterou o percentual do adicional de doutorado, rebaixando de 25% para 20% (vinte) por cento, porém, mantendo os demais. Ainda, no mesmo ano, a LC nº 110/2002 estabelece a mudança do percentual de especialização de 5% para 7,5%.

As explicações possíveis para esses dois movimentos de desvalorização do doutorado e de valorização da especialização podem ser compreendidas dentro da dinâmica de negociação do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC), da Associação dos Professores Licenciados do Acre (ALEAC), atualmente Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC), com o governo estadual, como fundamental para melhoria da remuneração do magistério.

O percentual de gratificação de especialização, com o acréscimo de 50% (cinquenta) por cento ao valor pago até então é um indicativo da valorização, pois, no caso dos professores do estado do Acre, a maior possibilidade para eles era conseguir fazer uma especialização. Isso pode ser um indicador das reivindicações da categoria. No caso de mestrado, os valores permaneceram sempre os mesmos e com um decréscimo para o doutorado. Assim sendo, existe uma valorização no primeiro degrau, considerando, também, que é o mais viável, já para o último, representado pelo doutorado não se tem valorização.

No que se refere ao relacionamento do governo estadual com as entidades de classe, pode-se dizer que, no período da política de fundos, havia no estado a

execução de alguns programas de formação de professores em nível superior, em cursos de licenciatura, pois a maioria dos professores estava em processo de formação. Contudo, durante a primeira década dos anos 2000, a maior parte dos professores passou a ter essa formação em nível superior.

Esse contexto possibilita inferir que, após a graduação, seria muito mais proveitoso para os professores da rede estadual, reivindicar a valorização da especialização, pois essa corresponde a uma possibilidade formativa mais próxima da realidade vivenciada pelos docentes no estado. Além disso, tanto o mestrado, quanto o doutorado naquele período, não eram realidades próximas dos professores, como ainda não o são.

A jornada de trabalho dos profissionais em efetivo exercício na docência, em parte, é destinada para horas atividades. Nesse caso, o PCCR, Art. 13, § 2º, estabelece um percentual de 20%, distribuídos em atividades de preparação e avaliação do trabalho didático, ações pedagógicas, colaboração com a gestão da escola, articulação com a comunidade escolar e aperfeiçoamento profissional, que não precisam ser cumpridas dentro da escola. Entre as mudanças promovidas pela LC nº 144/2005, no caso dos professores de nível superior com trinta horas semanais (PII – 30 horas), encontra-se a regra da hora atividade que passou a vigorar numa relação de vinte horas de sala de aula; e outras dez horas destinadas à hora atividade, antecipando o que seria definido no Piso Salarial Profissional Nacional.

O Art. 35, do PCCR define os coeficientes ou percentuais de acréscimo a serem aplicados e calculados sobre o vencimento base dos professores, de forma a estabelecer a diferença entre uma classe e outra. Durante o transcorrer dos anos foram produzidas alterações no PCCR que estabeleceram o aumento no número de classes, conseqüentemente, a quantidade de anos que os docentes passavam dentro da mesma classe foi diminuída, ao mesmo tempo, alongou as classes de referência como apresentado na tabela 10.

Isso pode ser um indicador do processo de ajuste dos planos cargos, dos resultados das reivindicações da categoria, através dos seus sindicatos, assim como da percepção que os dirigentes da SEE/AC possuem sobre o movimento na carreira do magistério estadual. Para dimensionar parte desse processo, apresenta-se Tabela 10 a seguir:

Tabela 10: Coeficientes ou percentuais aplicados no Vencimento Base de professores da rede estadual de ensino

Leis	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
LC nº 67/1999	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5				
LC nº 144/2005	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6			
LC nº 1.704/2006	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7		
LC nº 174/2007	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Acre (1999; 2005; 2006; 2007)

Tomando por referência o coeficiente 1,0 para o início da carreira na Classe A, os valores fixos de acréscimo entre cada uma das classes, o vencimento base na Classe A corresponde a 10% em progressão geométrica. O tempo de permanência foi diminuindo, chegando a três anos em cada uma das classes atualmente. Nota-se um movimento do aumento do número de classes, indicando, assim, uma diminuição do tempo de permanência em cada uma delas. No geral, entre a primeira e a última classe, constata-se um incremento de 90% entre o vencimento base inicial e o vencimento base do final de carreira para os professores com formação em nível de graduação.

A dinâmica da carreira do magistério público estadual parece ter chegado a um momento confortável para o governo e a categoria dos professores, avaliando que depois de 2007 não foram identificadas alterações nesse item, o que não significa que não existam conflitos para serem resolvidos, especialmente, em relação aos valores e percentuais de reajuste.

A próxima seção do capítulo apresenta o movimento da evolução dos padrões de remuneração, considerando, basicamente, o professor com formação em nível superior efetivado no cargo.

4.3. Evolução dos padrões de vencimento base dos professores da rede de ensino estadual

Nessa parte de análise do desempenho dos padrões de remuneração do magistério estadual são analisados os aspectos relacionados ao vencimento base dos professores de nível superior com contratos de trinta horas semanais, chamados de P2 – 30 horas. Esse é o tipo de contratação padrão da rede estadual de

educação. Além desse há outras categorias que, no geral, estão em processo de extinção dos quadros do magistério estadual, mais que serão apresentadas, pois se encontram contempladas no PCCR.

Para melhor compreender a dinâmica do tipo de contrato, jornada de trabalho, quadros existentes e em extinção, os Quadros 14 e 15 retirados na integra da LC nº 143/2004 ilustram a questão:

Quadro 14: Professores de nível médio (PI) e professores de nível superior (PII) da rede estadual de ensino

Nível	Provimento na carreira
P1: formação de nível médio em magistério	Constituído pelos profissionais que, pela Lei Complementar n. 14, de 1987, ocupavam os seguintes cargos: a) PE 1 – formação de nível médio em magistério em três anos; e b) PE 2 – formação de nível médio em magistério em quatro anos.
P2: formação em nível superior com licenciatura plena Obs: a Lei Complementar n. 110, de 28 de junho de 2004, criou um adicional para os professores com licenciatura plena com especialização <i>latu sensu</i> , mestrado e doutorado.	Constituído pelos profissionais que, pela Lei Complementar n. 14, de 1987, ocupavam os seguintes cargos: a) PE5 – formação em licenciatura plena b) PE6 – formação em licenciatura plena e especialização <i>latu sensu</i> ; c) PE7 – formação em Licenciatura plena e mestrado; e d) PE8 – Formação em licenciatura plena e doutorado.

Fonte: Lei Complementar 143/2004.

Como se percebe, os arranjos não foram poucos para a adequação das carreiras em extinção, com um padrão compatível à realidade e às reais necessidades da rede estadual de ensino. A dinâmica dessas articulações pode contribuir para desvendar como o governo estadual e as entidades representativas dialogavam, demonstrando abertura ou não do governo as demandas da categoria. As incorporações feitas ao professor P1 e P2, respectivamente, representam a tentativa de organizar as carreiras.

Em tempos de novos parâmetros para a formação dos professores, nota-se uma certa adequação da categoria, no sentido de que a maioria é classificada como

nível superior, haja vista que, durante os últimos vinte anos, investiu-se na formação dos professores, acrescida, nesse particular, a existência de previsão no PCCR de progressão vertical, ou seja, ao concluir o ensino superior, o professor de nível médio entra na nova classe.

Não se pode perder de vista que, boa parte da classe dirigente da SEE/AC nos últimos quatro mandatos de governador do PT no Acre, é composta por pessoas que já foram membros do movimento sindical, como também da Universidade Federal do Acre e que de alguma forma estiveram ligadas ao movimento em defesa da educação brasileira. Considerando esse aspecto, foi elaborada a Tabela 11 com explicitações sobre a evolução e reajustes sobre o vencimento básico dos professores, a partir do PCCR implantado em 1999.

Tabela 11: Vencimento básico do P2 – 30 horas da rede estadual de ensino

Lei	Percentual de reajuste	Vencimento Base Valor nominal
LC nº 67/1999	-	R\$ 675,00
LC nº 91/2001 Fevereiro	Não informa	R\$ 806,25
LC nº 91/2001 Outubro	Não informa	R\$ 937,50
LC nº 91/2001 Fevereiro/2002	Não informa	R\$ 1.068,75
LC nº 91/2001 Outubro/2002	Não informa	R\$ 1.200,00
LC nº 143/2004	Não informa	R\$ 1.200,00
LC nº 144/2005	Não informa	R\$ 1.400,00
Lei nº 1.704/2006 Março	7%	R\$ 1.498,00
Lei nº 1.704/2006 Janeiro/2007	5%	R\$ 1.568,00
LC nº 174/2007	Não informa	R\$ 1.580,00
LC nº 185/2008 Julho	Não informa	R\$ 1.627,00
LC nº 185/2008 Dezembro	Não informa	R\$ 1.675,79

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (1999, 2001, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2013).

Os dados da Tabela 11 evidenciam que os reajustes no vencimento base dos professores da rede estadual não têm informações relativas ao percentual de aumento, a não ser na LC nº 1.704/2006, que indica os dois reajustes: o primeiro de

7%; e depois 5%. Já no restante, não há nenhum tipo de indicação. Pelo que se pode observar os índices de correção como, por exemplo, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não foram utilizados.

Tudo indica que os índices de reajuste foram definidos a partir dos cálculos da equipe econômica do governo estadual, com a participação da equipe da secretaria de educação e sindicatos representantes dos profissionais do magistério. De modo geral, esse é um movimento que precisa ser mais estudado, talvez objeto de pesquisa específico, no sentido de desvendar o contexto da produção das políticas e demonstração da influência de cada um dos segmentos na composição dos vencimentos.

Entre 2002 e 2004, os vencimentos dos professores não sofreram reajustes, coincidindo com a finalização de um dos programas de formação de professores, que ofereceu só em licenciatura plena em pedagogia, mais de quarenta turmas no estado inteiro (DAMASCENO, 2010).

Com isso, pode-se supor que o não aumento nos vencimentos foi uma medida encontrada para atenuar o impacto financeiro da incorporação desses professores em outro nível da carreira e do posicionamento dos mesmos na classe referente a formação em nível superior, elemento que merece ser objeto de pesquisa em outro momento.

Especificamente sobre as possibilidades criadas após a formação dos professores em nível superior no estado do Acre, Cabral (2010) diz que:

A formação impulsionou a valorização da carreira do magistério, elevando o piso salarial inicial da carreira, aprimorando as condições estruturais para o desenvolvimento do trabalho docente nas escolas e, a despeito das críticas que possam ser feitas, implantou o Plano de Valorização. (CABRAL, 2010, p. 359)

Mesmo a remuneração do magistério e os vencimentos não sendo o objeto de estudo da pesquisadora, a mesma conseguiu relacionar os processos de formação desenvolvidos no Acre e a valorização do magistério.

A Tabela 12 apresenta o vencimento base inicial e final dos professores da rede estadual de ensino público, com formação em nível superior P2-30. A Tabela 12 e Gráfico 8 apresentam os valores do vencimento base inicial e final corrigidos pelo INPC/IBGE.

Tabela 12: Vencimento Base Inicial e Final Vigente em dezembro - P2 - Habilitação Graduação - 1999 - 2014

			PII – 30 h/s		Amplitude PII
			Vecto Inicial PII	Vecto Final PII	
FUNDEF	Jorge Viana	1999	1.783,32	2.674,99	1,5
		2000	1.690,82	2.536,23	1,5
		2001	2.149,82	3.224,73	1,5
		2002	2.444,92	3.667,39	1,5
	Jorge Viana	2003	2.168,34	3.252,52	1,5
		2004	2.049,54	3.074,31	1,5
		2005	2.039,27	3.625,38	1,78
		2006	2.363,29	4.016,65	1,7
FUNDEB	Arnóbio Marques de Almeida Jr. (Binho)	2007	2.378,69	4.519,52	1,9
		2008	2.353,38	4.471,42	1,9
		2009	2.259,27	4.292,60	1,9
		2010	2.129,69	4.046,41	1,9
	Tião Viana	2011	2.005,83	3.811,08	1,9
		2012	1.893,09	3.596,88	1,9
		2013	2.151,58	4.088,00	1,9
		2014	2.010,95	3.820,81	1,9

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009)

A tendência do período com relação ao vencimento inicial indica um crescimento real de apenas 12%; ao passo que o vencimento final sofreu um alargamento na carreira de 42%. É possível constatar uma valorização maior para o profissional de fim de carreira. Isso talvez seja explicado pela renovação do quadro do magistério, com maior número de pessoas entrando da rede.

A análise por governo mostra que no primeiro mandato de Jorge Viana, a valorização do vencimento inicial e final foi de 37%; no segundo mandato, 8% representa a valorização do vencimento inicial; e 23% final. Considerando os oito anos dos dois mandatos, o crescimento do vencimento inicial foi de 32%; e 50% no final.

O governo Binho Marques alcançou a segunda maior valorização do vencimento inicial em 2007 e a melhor do vencimento final nesse mesmo ano, o que

pode ser justificado pela injeção de recursos com o FUNDEB. Todavia, nesse governo, o vencimento inicial e final perdeu valor em 11%. Talvez em razão da incorporação do Prêmio Anual de Valorização de Desempenho Profissional, que criou a política de premiação ou bonificação dos profissionais do magistério.

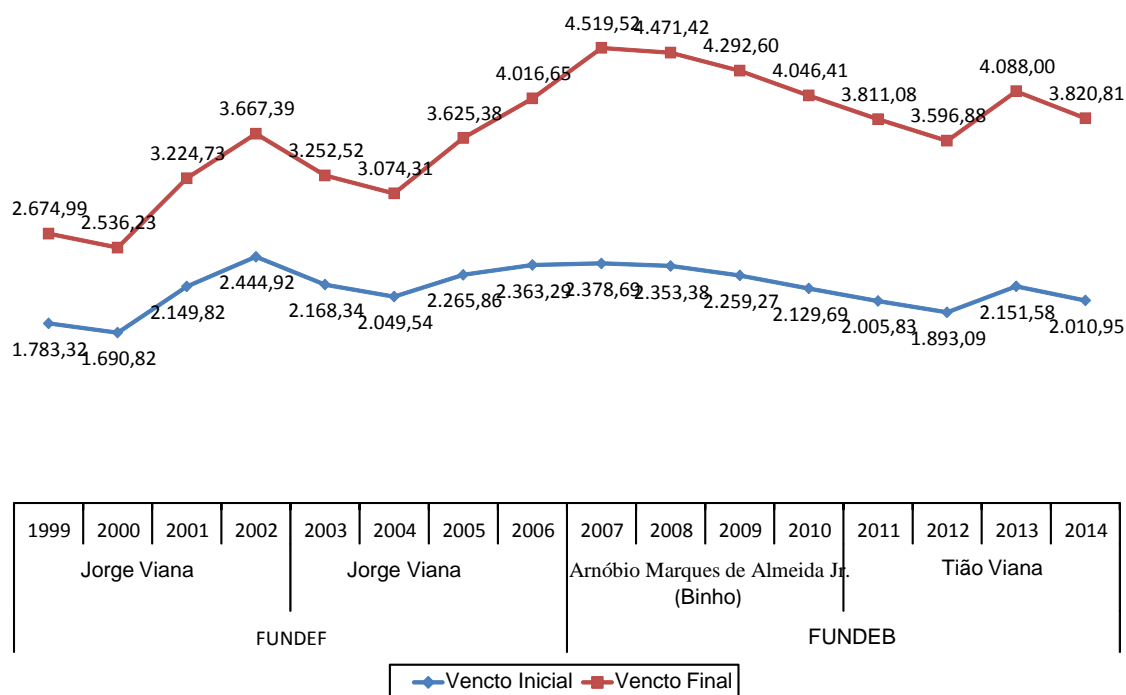
No governo Tião Viana, pode ser dito tecnicamente, que não houve melhoria nos vencimentos. Os percentuais não tiveram evolução, mostrando-se todos abaixo de 0,5%, não refletindo em crescimento. Considerando os dados, esse governo não ofereceu muito em termos de remuneração. O fato pode ser justificado por uma questão de prioridade do plano de governo, mas também pelo VDP, ou seja, do Prêmio Anual de Valorização de Desempenho Profissional, objeto mais adiante de análise em seção do texto específica, e que tinha sido incorporado no final do governo Binho Marques. Isso pode ter contribuído para afetar o desempenho dos vencimentos nessa administração, haja vista a constatada desvalorização de 11%.

Durante os dois mandatos de Jorge Viana, tanto o vencimento inicial quanto o final sofreram valorização com destaque em um desempenho positivo para a remuneração dos professores. Nos dois períodos de governo de Jorge Viana no Acre, o país era governado inicialmente por FHC, tendo vivenciado problemas de caráter econômico, no segundo mandato de Jorge Viana, o Brasil era governado por Lula, que também enfrentou problemas de caráter econômico, tendo que cumprir com a agenda de ajustes fiscais e cumprir acordos de campanha com os movimentos sociais que sustentaram sua eleição.

Na verdade, essa valorização do magistério em âmbito estadual deve estar relacionada com a assunção do governo petista no Acre e pelo cumprimento dos acordos e negociações abertas com os sindicatos do magistério que foram cumpridas durante o governo de Jorge Viana. Reiterando as análises, o período foi favorável, porém diante da movimentação dos vencimentos durante os governos, é possível perceber que para além das questões econômicas, políticas e sociais, o grau de importância da remuneração do magistério público na agenda dos governos pode ter influenciado no comportamento dos vencimentos.

O Gráfico 9 auxilia na compreensão da trajetória e desempenho do vencimento base inicial e final dos professores de nível superior na rede estadual de ensino, mostrando o distanciamento entre os vencimentos, o alargamento na carreira, bem como as percas e ganhos no período.

Gráfico 9: Vencimento Inicial e Final do Professor P2-30 horas – 1999-2014 (Valores reais atualizados para dez./2014 – INPC/IBGE)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2013).

Durante a maior parte dos dois mandatos de Jorge Viana, a distância entre o vencimento inicial e final não sofreu muitas alterações. Apenas a partir de 2005, já na metade do segundo mandato, é que a amplitude aumentou, coincidindo com o acréscimo de nossas classes na carreira.

O governo de Binho Marques combinou com o início do FUNDEB em 2007. Foi justamente nesse governo que ocorreu a maior valorização do vencimento final, com desempenho do vencimento inicial e maior distância entre os mesmos, o que está ligado a inclusão das últimas classes, justamente em 2007. Além disso, nesse governo, houve uma tendência de queda nos vencimentos. Também, foi nessa administração o pagamento do Prêmio Anual de Desempenho Profissional (VDP) teve início, contribuindo para a perda de valor dos vencimentos, já que não existe a incorporação dessa bonificação, que pode ser retirada da remuneração dos

professores a qualquer momento, pois a legislação não obriga a administração estadual a pagar.

O Gráfico 9 revela que no período de governo de Tião Viana, não houve movimentação entre o vencimento inicial e final, o que pode ser resultante do VDP pago ao professores. Embora a ocorrência de uma movimentação positiva dos vencimentos entre 2012 e 2013, na sequência observa-se um decréscimo. Foi no final do último mandato desse governo, que o estado do Acre vivenciou a maior greve de professores da história, que reivindicavam melhores condições de trabalho. Isso pode ser considerado como um indicador de descontentamento da categoria.

A Tabela 13 ilustra o atual padrão de vencimentos do professor P2-30 horas da rede estadual de ensino pública, considerando a última alteração promovida pela LC nº 274/2013.

Tabela 13: Vencimentos Professor P2-30 horas rede estadual de ensino público do Acre

CLASSE	SUPERIOR	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO	DOCTORADO
J	3.820,81	4.107,37	4.393,93	4.584,97
I	3.619,71	3.891,19	4.162,67	4.343,65
H	3.418,62	3.675,01	3.931,41	4.102,34
G	3.217,52	3.458,83	3.700,15	3.861,02
F	3.016,43	3.242,66	3.468,89	3.619,71
E	2.815,33	3.026,48	3.237,63	3.378,40
D	2.614,24	2.810,30	3.006,37	3.137,08
C	2.413,14	2.594,13	2.775,11	2.895,77
B	2.212,05	2.377,95	2.543,85	2.654,45
A	2.010,95	2.161,77	2.312,59	2.413,14

Fonte: elaborado pelo autor com base em Acre (2013)

Essa tabela é fundamentada no valor do vencimento base previsto para 2014, com a aplicação dos valores relativos às gratificações de pós-graduação - especialização 7,5%; mestrado 15%; e doutorado 20%, chegando ao montante completo dos valores vigorados até o atual momento. A dispersão na carreira como já apontado é de 1,9, ou seja, entre o vencimento inicial e o final verifica-se um crescimento de 90%. Ao entrar na carreira com nível superior, o professor poderá

chegar até o doutorado, garantindo, com isso, a gratificação de 20%. Supondo que chegue à última classe com doutorado, o seu vencimento terá crescido 128%.

Dutra Jr (2000) menciona algumas formas de valorização da pós-graduação que devem ser incorporadas à remuneração do trabalhador, porém não tem um único modelo e/ou percentuais específicos para cada um. Percebe-se na rede estadual a valorização da especialização, talvez por considerá-la mais acessível aos professores de nível superior.

Um item integrante da remuneração do magistério estadual que causa muitos debates e conflitos é o VDP, que funciona como uma bonificação e/ou premiação aos professores.

4.4. Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional - VDP

O VDP foi instituído a partir do ano de 2009, com a sanção da LC nº 199/2009, durante o governo Binho Marques, indicando os critérios e o regulamento para o recebimento dessa premiação, realizado por meio de decreto do poder executivo. O Decreto nº 5.592/2010 passou a regulamentar o VDP, definindo no Art. 2º, parágrafo único, que será considerado efetiva regência a lotação integral e ininterrupta na sala de aula, no semestre em que será pago o prêmio. Aqui, evidencia-se a preocupação da garantia de que somente os professores em efetivo exercício da profissão em sala de aula sejam contemplados, pois muitos professores saem das atividades diretas de docência por vários motivos, como licenças médicas e/ou outras previstas em lei.

O Art. 3º expõe que a premiação será dividida em duas partes. A primeira é fixa, paga normalmente no final do primeiro semestre letivo, o que ocorre no mês de junho. Nessa etapa todos os professores que estão em sala de aula recebem um valor idêntico. Todavia, a segunda parte, que é flexível, é paga no mês de dezembro, sendo aplicado nessa parcela o regulamento das metas. Assim, o valor a ser recebido por cada professor, depende da avaliação do desempenho, isto é, se esse profissional atingiu as metas estabelecidas na Lei. Além disso, o Art. 4º determina que o adicional referente à VDP, não seja incorporado aos vencimentos nem nos cálculos dos proventos de aposentadoria.

Para receber o VDP, os professores devem cumprir algumas metas regulamentadas pelo Decreto 5.592/2010. No que se refere a essa movimentação,

especificamente, com relação à avaliação do desempenho, incluindo parte variável da premiação, o painel de obrigações é o seguinte:

Art. 7º. A parte variável do VDP será resultante do atingimento de metas envolvendo os seguintes fatores de mensuração:

I - cumprimento da jornada escolar dentro do calendário letivo aprovado pela unidade de ensino;

II - participação nos programas de formação continuada oferecidos pela SEE; e

III - cumprimento das horas de atividades previstas no planejamento da unidade de ensino.

Art. 8º. Ficam estabelecidas as seguintes metas anuais para os fatores de mensuração da parte variável do VDP:

I - cumprimento de cem por cento da jornada escolar dentro do calendário letivo aprovado pela unidade de ensino;

II - participação em noventa e cinco por cento dos programas de formação continuada oferecidos pela SEE; e

III - cumprimento de cem por cento das horas de atividades previstas no planejamento da unidade de ensino (ACRE, 2010)

A primeira meta tem relação com o cumprimento da jornada escolar dentro do calendário letivo, cabendo ao professor atingir cem por cento. No que diz respeito à segunda meta, que trata da participação nos programas de formação continuada oferecidos pela SEE/AC ou por outros parceiros, os professores devem ter um índice de participação de 95% (noventa e cinco por cento). Essa exigência força os professores a se fazerem presentes na formação continuada, servindo de estratégia, pois se as secretarias de educação não regularem à hora atividade, esta poderá torna-se inócua e sem sentido.

O processo é desenvolvido no âmbito das unidades escolares, sob a responsabilidade da equipe gestora, que tem a incumbência do repasse das informações necessárias para os setores da secretaria estadual de educação, responsáveis por efetuar os pagamentos necessários.

A Comissão Estadual de Acompanhamento do VDP, criada através do Art. 14, da Lei nº 5.592/2010 deve ser composta por três membros da SEE/AC, a saber: um representante do SINTEAC e um representante do SINPLAC. A missão dessa comissão é participar do processo de execução do VDP, tanto no que se refere às avaliações e a fiscalização das informações cedidas para compor os processos de cada professor.

Considerando a existência da comissão e o movimento legal dessa política de governo, os conflitos existentes no período, o governo estadual suspendeu o pagamento do VDP em vários momentos. Essa dinâmica pode constituir um estudo

específico em outro trabalho. A seguir, a Tabela 14 ilustra o movimento do VDP, considerando os valores nominais.

Tabela 14: Valores do VDP da rede de ensino estadual do Acre

Tipo de Contrato	LC nº 199/2009	LC nº 266/2013	LC nº 274/2013
P2/30h	2.300,00	2.300,00	2.212,05
P2/20h	1.840,00	1.840,00	1.106,02
PE3/30h	1.725,00	1.725,00	1.564,20
PE3/20h	1.380,00	1.380,00	711,00
P1/30h	937,00	937,00	1.175,79
P2/25h Temporário	-	1.432,80	1.508,21
P2/12h Temporário	-	716,40	754,10
P1/30h Temporário	-	1.034,56	1.175,79
PE3/25h Temporário	-	1.013,18	1.422,00
Coordenador Pedagógico	-	2.300,00	2.010,95
Diretores de Escola	-	-	3.870,00
Coordenador de Ensino	-	-	2.150,00
Coordenador Administrativo	-	-	1.032,00
Secretário Escolar	-	-	688,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (2009, 2013a, 2013b).

Existe um movimento de inclusão de outros profissionais a serem beneficiados com essa política, que começou com os professores efetivos, depois foram incluídos os professores temporários e coordenadores pedagógicos. Na sequência, os diretores de escola, coordenadores de ensino, coordenadores administrativos e os secretários escolares.

A LC nº 285/2014 incluiu todos os profissionais das escolas, sejam do magistério ou não no rol dos que podem receber o VDP, porém com validade para o ano de 2015, tomando referência a remuneração paga aos diretores de escola com formação em nível superior, de unidade escolar tipificada como B, incidindo em percentuais a depender do cargo.

É possível identificar nas análises realizadas, que o VDP que iniciou com os docentes, passou a atender praticamente todos os profissionais da escola,

transformando-se em uma espécie de estratégia da SEE/AC para incentivar os profissionais das unidades escolares a atingirem as metas estabelecidas, perdendo, portanto, o seu sentido original.

A estratégia de premiar os profissionais do magistério pelo cumprimento de metas tem funcionado como fórmula para incentivar e manter os professores em sala de aula, encontrando relação com os modelos de avaliação do desempenho, que visam garantir maior competitividade e, com isso, o alcance de melhores resultados. Esse tipo de iniciativa foi incorporado nas políticas educacionais acreanas. Inicialmente foi uma perspectiva abraçada no âmbito da rede estadual de ensino do Acre, mas após as primeiras experiências, passou a se fazer presente em boa parte dos municípios acreanos.

Barbosa (2012) faz referência aos argumentos que muitas redes de ensino têm utilizado para compor esse tipo de prática, notadamente, no tocante aos estudos realizados por pesquisadores vinculados à área da Economia, indicando que tal perspectiva torna a carreira docente mais competitiva e atrativa.

Sobre esse assunto, Morduchowciz (2003) esclarece que os paradigmas teóricos vinculados à economia têm sido relacionados a remuneração do magistério ao desempenho, competitividade e eficiência dos profissionais. No geral, concordam que o pagamento de bônus ou de prêmios aos professores contribui para produzir mais eficiência, competitividade e atratividade na carreira. Por outro lado, Morduchowciz (2003) apresenta estudos dizendo que esse modelo de pagamento não funciona bem em atividades relacionadas à produção do conhecimento, em instituições cujos princípios envolvam flexibilidade, trabalho coletivo e cooperação.

Talvez a lógica da premiação, mais ligada aos economistas tenha sido utilizada para definir a legislação relativa ao modelo de premiação da rede estadual de ensino do Acre. O anúncio na legislação da oferta do prêmio anual, de que os profissionais do magistério deverão atingir metas estabelecidas pelas leis que regulamentam esse tipo de prática deu início a um processo conflituoso, haja vista que as relações entre o governo estadual e representantes das categorias SINTEAC e SINPLAC se mostraram, no mínimo, conflituosas, pois tanto a incorporação de novos servidores, quanto o próprio pagamento do VDP foram motivos de muitos debates.

Além do aumento do gasto seletivo dos recursos da educação, considerando que para receber, os profissionais precisam atingir as metas, o VDP também indica o

controle por parte da SEE/AC dos vencimentos, estabelecendo reajustes distintos da inflação ou não corrigidos por índices oficiais, como demonstrado na tese. Isso implica no crescimento das despesas com educação, vencimentos, número de funções docentes e matrículas. Essas são questões para aprofundamento em outros estudos, por enquanto, permanecem esses indicativos.

No geral, a valorização do magistério com relação à pós-graduação é maior para a especialização e mestrado, sem incentivos para a chegada na última possibilidade da carreira. O governo estadual tem priorizado a formação inicial como apresentada na próxima seção do texto.

4.5. Incentivos à formação do magistério estadual

A preocupação com a formação inicial e continuada dos profissionais da educação pública é uma constante na legislação educacional, desde a CF 1988, LDB 9.394/1996, Políticas de Fundos, Plano Nacional de Educação e políticas estaduais. Nesse sentido, a formação do magistério estadual tem implicação direta na remuneração desses profissionais, seja em seus vencimentos, ou mesmo na mudança de nível e até mesmo na classe. Além disso, as consequências desse movimento de valorização do magistério na folha de pagamento podem ser significativas, a depender da quantidade de profissionais contemplados.

A LC nº 91/2001 que, por sua vez, altera o Art. 33 da LC nº 67/1999 inserindo um parágrafo único com a seguinte redação: *Para os professores do Quadro Suplementar que estiverem em sala de aula e vinculados a programa de habilitação da Secretaria Estadual será devida uma gratificação mensal no valor de R\$ 30,00 (Trinta reais).*

Essa gratificação funciona como uma espécie de auxílio para as pessoas já inseridas no Programa Especial de Formação de Professores para Educação Básica (PEFPEB), que nesse primeiro momento foi oferecido para professores da rede estadual, que atuavam em municípios de fácil acesso e de zona urbana. O programa foi oferecido através da Universidade Federal do Acre (UFAC), com as contrapartidas financeiras dos governos municipais e do governo estadual.

A LC nº 110/2002, que alterou o Art. 18 da LC nº 67/1999, Inciso VI, concedeu R\$ 50 (cinquenta reais) aos professores que estavam em formação em cursos de nível superior, especificamente licenciatura plena. Através da LC nº

119/2003, esse valor foi alterado passando a ser de R\$ 100 (cem reais), pagos mensalmente. Essa foi uma das maneiras encontradas pelos dirigentes do governo estadual para auxiliar os professores durante os cursos de formação inicial.

Outros incentivos identificados na análise da legislação do PCCR estão relacionados ao tempo de carreira, com implicações nos vencimentos dos professores. Assim sendo, a próxima seção dessa pesquisa apresenta uma análise dos dispositivos relacionados a essa temática.

4.6. O tempo de serviço e suas implicações no final da carreira docente

Uma das formas de evolução dos professores do magistério estadual na carreira diz respeito ao tempo de serviço, possibilitando aos profissionais saberem de seus vencimentos e remuneração, para um possível planejamento na carreira. Nesse aspecto, o cumprimento do tempo de serviço e a permanência na carreira para os professores efetivos têm como recompensa a progressão funcional já discutida acima, com o aumento no vencimento de acordo com coeficientes definidos para cada classe da carreira, em relação ao vencimento básico inicial. Além disso, existem outras normas no plano de carreira que ascendência no tempo de serviço.

Para os profissionais do ensino público estadual que chegarem ao final da carreira, a LC nº 86/2000 estabelece que:

Art. 2º O § 4º do art. 29 da Lei Complementar n. 67, de 29 de junho de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 4º Os profissionais do ensino do primeiro provimento dos cargos da carreira do magistério, apoio administrativo educacional e técnico administrativo educacional que, aprovados em todos os estágios de promoção não alcançarem a última classe da carreira, serão promovidos automaticamente para a última classe (letra F) ao completarem:

- I – vinte e três anos de efetivo exercício no cargo de professora;
- II – vinte e oito anos de efetivo exercício no cargo de professor;
- III – vinte e nove anos de efetivo exercício nos cargos de apoio administrativo e técnico administrativo, se mulher; e
- IV – trinta e quatro anos de efetivo exercício nos cargos de apoio administrativo e técnico administrativo, se homem (ACRE, 2000).

Em se tratando especificamente dos professores, a regra definida estabelece para os profissionais do gênero feminino, vinte e três anos de efetivo exercício no cargo para promoção na última classe (letras F); e para o gênero

masculino vinte e oito anos. Porém, essa regra foi alterada no ano de 2006, por meio da LC nº 1.704/2006, juntamente com a introdução de novas classes na carreira, que passaram a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º O § 2º do art. 9º da Lei n. 1.704, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º ...

...

§ 2º Serão promovidos para a letra “J” todos os profissionais do ensino que estiverem posicionados na letra “H”, que tenham cumprido todos os estágios da carreira e tenham, ainda, conforme o caso:

I – vinte e três anos de efetivo exercício no cargo de professora;

II – vinte e oito anos de efetivo exercício no cargo de professor;

III – vinte e nove anos de efetivo exercício nos cargos de apoio administrativo e técnico administrativo, se mulher;

IV – trinta e quatro anos de efetivo exercício nos cargos de apoio administrativo e técnico administrativo, se homem (ACRE, 2006).

Esse texto em vigor é a última alteração promovida na legislação sobre a promoção dos profissionais que não atingiram a última classe da carreira, como também no que se refere à lotação dos mesmos em atividades pedagógicas. A lotação em atividades pedagógicas funciona como uma espécie de bonificação para todos os professores que exerceram atividades apenas em sala de aula, constituindo-se numa espécie de benefício para os docentes, além de causar problemas para a equipe de lotação da SEE/AC que precisa garantir o espaço para trabalho nas unidades de ensino de todos os professores que fizerem jus a esse direito.

Isso pode trazer implicações, ao avaliar que as atividades de coordenação pedagógica, mais especificamente na indicação do profissional que exerce essa função nas escolas estaduais que é privativa dos diretores de escola.

Outro detalhe é que essas promoções afetam a folha de pagamento da educação, aumentando os gastos com pessoal, embora seja preciso reconhecer que, com isso, o governo estadual atende às demandas sindicais, garantindo uma remuneração na aposentadoria acima do que, à princípio, deveriam receber os professores, caso tivessem que se aposentar antes de alcançarem o topo da carreira.

Esse dispositivo que foi acrescido depois do PCCR em 1999 funciona como elemento valorizador do magistério, pois os professores que já haviam completado os 23 anos em 2006, por exemplo, que estavam enquadrados na letra H deveriam se aposentar com 25 anos, tendo que esperar seis anos para chegar à letra J. Mas,

com o novo regulamento, podem ser promovidos, representando, de fato, uma valorização do magistério com capacidade de gerar atratividade.

A LC nº 1.632/2007 estabelece que, no caso dos professores que tenham cumprido o tempo mínimo de efetivo exercício e que não possuam idade para se aposentar, tenham a possibilidade de lotação em atividades fora da sala de aula, cabendo à SEE/AC, produzir as condições necessárias para que os requerentes desse direito tenham garantido suas respectivas lotações.

A LC nº 111/2002, altera o Art. 18 da LC nº 67/1999, parágrafo 3º, com a incorporação do adicional de pós-graduação à remuneração dos professores em exercício nos últimos dez anos no cargo e que estejam recebendo o adicional nos três anos anteriores à data da aposentadoria.

Além desses adicionais que possuem como característica a relação como o tempo de serviço, existem outros que incidem na remuneração do magistério estadual. Estes serão tratados na próxima seção do estudo, entre eles gratificações pela atuação em escolas de difícil acesso e de professores que trabalham com pessoas com deficiência.

4.7. Outros adicionais à remuneração do magistério estadual

A LC nº 67/1999, Art. 18, Inciso I, alínea b, articulada ao Art. 21, estabelece gratificação pelo exercício da docência em escolas de difícil acesso ou provimento no valor de 15%, regulamentada pela Instrução Normativa nº 06/2004, que deve ser calculada em cima do vencimento base. Analisando os dados do Censo Escolar de 2014, especificamente, o caso da rede estadual de ensino público, verificou-se que 73% (setenta e três por cento) das unidades escolares ficam localizadas na zona rural.

Apesar desses números, a maioria das matrículas estaduais acontece na zona urbana, que possui 122.681 (cento e vinte e dois mil, seiscentos e oitenta e uma) matrículas, ao passo que, a zona rural, conta com 35.927 (trinta e cinco mil, novecentos e vinte sete) matrículas. Isso significa que, apenas 22.6% (vinte e dois ponto seis por cento) das matrículas estão localizadas na zona rural.

Não foi possível identificar a quantidade de professores e de funções docentes da rede estadual de ensino que trabalham na zona rural. Todavia, é possível fazer algumas aproximações. Do total de funções docentes de todo o

estado, incluindo todas as redes, diagnosticadas no Censo Escolar de 2014, o panorama a esse respeito é o seguinte: são 11.562 (onze mil, quinhentos e sessenta e duas) funções docentes no total, sendo que 4.583 (quatro mil, quinhentos e oitenta e três) lecionam na zona rural.

Uma informação essencial sobre essa questão foi identificada durante o processo de esmiuçar o resumo da folha de pagamento, que nos foi disponibilizada no final de 2015, somente do período de 2006 a 2013, com o resumo de todos os pagamentos mensais, acrescido do décimo terceiro. Foi possível identificar o item: Adicional de Difícil Acesso LC 67/1999, pago para somente 24 servidores. Esse número não representa o quadro de professores atuantes nas escolas rurais da rede estadual. A explicação para esse baixo número é o fato de que a SEE/AC pode estar no pagamento do contrato cheio para os professores, pois o número de turmas dos que trabalham com os anos finais do ensino fundamental e com o ensino médio, não seja suficiente para fechar a carga horária total e formar um contrato.

Já o Art. 22, define que a gratificação para o exercício do magistério de alunos com necessidades especiais deva ser incorporada à remuneração dos professores. A alínea “c” institui gratificação pela docência com alunos portadores de necessidades especiais. Para os professores que atuam com atendimento educacional especializado, a regra também foi alterada e regulamentada. Em seu Art. 22, da LC nº 274/2013 fica estabelecido que:

Art. 22. A gratificação pelo atendimento educacional especializado para os professores que atuam em sala de recurso multifuncional, para os capacitadores e produtores de materiais didáticos nos centros de apoio à educação especial e para os professores do ensino regular que atendam alunos com deficiência, em regime de inclusão e que, concomitantemente, tenham necessidade de atendimento educacional especializado, incidirá sobre o vencimento base, no percentual de cinco a quinze por cento, obedecendo aos seguintes critérios:

I – cinco por cento para os professores do quadro efetivo, professores temporários e especialistas em educação, no desempenho da função de capacitadores das áreas específicas da educação especial ou que atuem no ensino regular e que acolham de um a dois alunos com deficiência por turma, desde que esses alunos recebam, concomitantemente, atendimento educacional especializado;

II – dez por cento para os professores do quadro efetivo, professores temporários e especialistas em educação que atuem na produção de material didático, específico para a educação especial ou que atuem no ensino regular e que acolham três alunos com deficiência por turma, desde que esses alunos recebam, concomitantemente, atendimento educacional especializado;

III – quinze por cento para os professores que atuam com alunos com deficiência em sala de recurso multifuncional ou que atuem no ensino regular e que acolham acima de três alunos com deficiência por turma,

desde que esses alunos recebam, concomitantemente, atendimento educacional especializado (ACRE, 2013).

Essa lei complementar mantém o percentual que tende a variar de acordo com a quantidade de pessoas com deficiência e a natureza do trabalho produzido. A análise do resumo da folha do período de 2006 a 2013 mostra uma variação mínima, de 300 para 359 profissionais que receberam a gratificação.

A próxima seção do texto descreve a análise dos elementos relativos aos contratos temporários.

4.8. A contratação por tempo determinado e o quadro suplementar dos profissionais do magistério estadual

O regime de contratação temporária de professores, P1 ou P2, é de 25 horas semanais, regulamentado pela LC nº 58/1998, que estabelece as diretrizes gerais para esse tipo de contratação, que deve realizada mediante justificativa e responder à necessidade emergencial da administração pública, restrita a um período de tempo limitado.

A LC nº 58/1998, em seu Art. 2º delibera acerca do que pode ser considerado como uma necessidade de contratação temporária para atender aos interesses da administração pública estadual. No caso da educação pública, o Inciso VI desse mesmo artigo, institui que havendo possibilidade de comprometimento do ano letivo escolar pela falta de professores concursados, para atender às demandas suscitadas pela rede de ensino nas suas áreas específicas, é possível recorrer à contratação temporária de professores. O parágrafo 1º desse mesmo artigo define que o prazo para essas aquisições podem ser de até doze meses; e os padrões de remuneração deverão ser os estabelecidos nos respectivos planos de cargos.

A LC nº 91/2001, Art. 10 define os valores do vencimento base dos professores em regime de contratação temporária, mas a LC nº 143/2004 evidencia a regra de modo mais claro, a saber:

Art. 34. Fica permitida a contratação por tempo determinado pela forma simplificada de seleção de candidatos, coordenada pela Comissão de Gestão do Plano, para atender as necessidades de substituição temporária de profissional de ensino.

§1º O vencimento dos professores temporários com licenciatura plena, em regime de vinte e cinco horas semanais, corresponderá a setenta e cinco por cento do valor recebido pelo professor P2 efetivo na classe A.

§ 2º O vencimento dos professores com contrato temporário com formação de nível médio em magistério corresponderá a cem por cento do valor recebido pelo professor P1 efetivo na classe A (ACRE, 2004).

O § 1º do Art. 34, da LC nº 143/2004 é esclarecedor, pois define que os professores com licenciatura plena, com contratos de vinte e cinco horas semanais deverão receber o equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) dos valores recebidos pelo professor de contrato efetivo com licenciatura plena (P2 – 30 horas semanais), classe A.

A análise da relação entre a quantidade de horas trabalhadas e o vencimento básico dos professores mostra um prejuízo para os professores temporários, que trabalham a mesma quantidade de horas em sala de aula que um professor efetivo, mas são contabilizadas em seu contrato de trabalho, apenas cinco horas semanais para a hora atividade; ao passo que os efetivos possuem dez horas semanais. Portanto, se estabelece uma relação desigual com relação à hora atividade.

A LC nº 144/2005, que alterou o Art. 13, da LC nº 67/1999 esclarece a seguinte questão:

§ 7º O professor com contrato por tempo determinado terá jornada de trabalho de vinte e cinco horas semanais, sendo vinte horas em sala de aula e cinco horas de atividades, com remuneração baseada na classe de acesso, levando-se em conta a proporcionalidade da sua jornada de trabalho (ACRE, 2005).

Como a jornada de trabalho é de vinte e cinco horas semanais, é correto o pagamento proporcional ao contrato de trabalho de um professor efetivo de trinta horas semanais, classe A. Todavia, destinar somente cinco horas semanais dos professores em contrato temporário para a hora atividade que, pela própria essência, já atuam em condições precárias, contribui consideravelmente para a desvalorização desses profissionais, considerando que os mesmos possuem a mesma carga horária em sala de aula, com as mesmas demandas de planejamento e formação continuada.

Dessa maneira, é preciso que os sindicatos ligados à categoria do magistério permaneçam na luta pela valorização da classe, incluindo os professores temporários nas suas pautas e necessidades. Isso implica pensar em políticas que diminuam a contratação de temporários e, na urgência desse tipo de contratação, sejam criadas condições minimamente dignas e isonômicas.

Além dessa forma de contratação, o PCCR/AC criou a possibilidade de o governo estadual estabelecer o regime suplementar de contratação de profissionais do ensino público estadual, que funciona como uma espécie de aulas complementares. Deste modo, os professores que possuem um contrato, recebem um valor proporcional à quantidade de horas trabalhadas.

A forma de pagamento dos profissionais nessas condições de regime foi estabelecida no Art. 25, da LC nº 67/1999, que deve ser realizada através de horas/aula, em que os valores são definidos anualmente pela Comissão de Gestão do Plano, mas que sofreu alterações pela LC nº 91/2000. A referida lei estabeleceu que o pagamento da convocação para compor o quadro suplementar do magistério estadual deve ser realizada por hora/aula de forma proporcional à remuneração recebida pelo profissional, ou seja, considerando a formação do profissional em início de carreira, na Classe A.

O Art. 32 da LC nº 110/2002 estabelece que os professores do quadro suplementar do magistério estadual, devem ser enquadrados em obediência aos mesmos critérios para provimento na estrutura da carreira constituída pela LC nº 67/1999. A existência de professores temporários na rede estadual de ensino público do Acre, ainda permanece como uma realidade que constitui o cenário educacional local. A falta de recursos e as dificuldades de atendimento às demandas por matrículas forçam o poder público estadual a recorrer a esse tipo de contratação. Também, não se pode deixar de evidenciar que essa pode ser uma escolha do administrador público para diminuir os gastos com a folha de pagamento. De qualquer forma, contribui para a precarização do trabalho do professor

4.9. Remuneração da equipe gestora das unidades escolares e o exercício da função docente

A inclusão dessa seção se justifica pelo fato de que as gratificações pagas aos professores que participam da equipe gestora das escolas estaduais incidem na remuneração do magistério público. Além disso, a análise dos resumos das folhas de pagamento revela a presença de valores destinados a efetuar esse tipo de pagamento.

Nesse debate, incorpora-se, inicialmente, a definição legal de função do magistério, LDB 9.394/1996, Art. 67, parágrafo 2º:

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006) (BRASIL, 1996).

Além da definição da direção de escola como função do magistério estabelecida na LDB, o FUNDEB reitera no seu Art. 22, Inciso II, a direção escolar como função do magistério, garantindo, com isso, o pagamento dos profissionais em exercício nessa função, pois os recursos do fundo podem ser usados para a remuneração desses profissionais.

O PCCR estadual manteve a compreensão da legislação educacional a respeito da definição de função do magistério, incorporando no plano como forma de gratificação aos vencimentos dos professores, o pagamento do exercício da função de direção escolar, no Art. 18 da lei do plano.

Nos domínios da rede de ensino público do estado Acre, as Leis nº 1.201/1996 e nº 1.513/2003 são duas leis representativas das experiências vivenciadas em âmbito estadual no processo de gestão democrática da educação, usando a nomenclatura “equipe gestora”, para se referir ao gestor da escola, coordenador de ensino, coordenador pedagógico e coordenador administrativo. Contudo, somente para este último, há a exigência de nível superior em licenciatura plena.

A LC nº 127/2003, altera a LC nº 67/1999, em seu Art. 40, regulamentando a gratificação dos diretores de escola e estabelecendo que esta será resultado da relação entre o nível de formação e a tipificação das escolas. Com relação a esta última condição, a Lei nº 1.513/2003, Art. 49 elucida que:

Art. 49. As unidades escolares do sistema estadual de educação serão constituídas na forma da lei e classificadas anualmente de acordo com número de alunos efetivamente matriculados, tendo como base os dados do CENSO/MEC referente ao ano anterior:
I - Tipo A – até 100 alunos;
II - Tipo B – de 101 a 900 alunos;
III - Tipo C – de 901 a 2000 alunos; e
IV - Tipo D – acima de 2.001 alunos. (ACRE, 2003)

Tomando por base os dados do Censo Escolar de 2014, que apresenta o número de 642 (seiscentos e quarenta e duas) escolas da rede estadual, sendo 173 (cento e setenta e três) urbanas, todas possuem mais de cem alunos. Algumas escolas rurais também estão nessa mesma condição, porém, a grande maioria das escolas rurais possui somente uma única sala de aula.

Tabela 15: Remuneração dos diretores de escola na rede estadual de ensino

Tipo de Contrato	Tipificação da Escola	LC nº127/2003 LC nº143/2004	LC nº146/2005	LC nº160/2006
P1 com um contrato	B	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00	-
	C	R\$ 1.150,00	R\$ 1.150,00	-
	D	R\$ 1.400,00	R\$ 1.400,00	-
P1 com dois contratos	B	R\$ 1.550,00	R\$ 1.850,00	R\$ 1.900,00
	C	R\$ 1.700,00	R\$ 2.000,00	R\$ 2.100,00
	D	R\$ 1.850,00	R\$ 2.150,00	R\$ 2.300,00
P2 com um contrato	B	R\$ 2.300,00	R\$ 2.300,00	-
	C	R\$ 2.450,00	R\$ 2.450,00	-
	D	R\$ 2.600,00	R\$ 2.600,00	-
P2 com dois contratos	B	R\$ 3.550,00	R\$ 3.850,00	R\$ 4.300,00
	C	R\$ 3.700,00	R\$ 4.000,00	R\$ 4.700,00
	D	R\$ 3.850,00	R\$ 4.150,00	R\$ 5.100,00

Fonte: elaborada pelo autor com base em Acre (2003, 2004, 2005, 2006)

A remuneração dos diretores de escola depende diretamente de dois fatores articulados: o primeiro é a tipificação das unidades escolares; o segundo, diz respeito ao tipo e quantidade de contratos que o professor possui. Isso tudo incidirá no valor da gratificação. Em aumento recente nessa gratificação, os diretores de escola PII, com dois contratos passaram a receber R\$ 5.200,00 – Tipo B; R\$ 5.700,00 – Tipo C; e R\$ 6.200,00 – Tipo D.

No caso dos coordenadores de ensino em exercício na estrutura educacional em nível abaixo do gestor da escola que exercem uma função parecida com a do antigo vice-diretor, a configuração atual da escola acreana posiciona esse profissional como o mais próximo do coordenador pedagógico que, por sua vez, tem atuação direta junto aos docentes, exercendo funções de planejamento, coordenação e auxílio pedagógico. Na LC nº 143/2004, fica definido que:

Art. 19A. A remuneração do coordenador de ensino obedecerá ao critério da tipificação das escolas e a formação do professor.

§ 1º O professor com dois contratos com esta Secretaria ficará à disposição de ambos para o exercício da função, sem direito à gratificação.

§ 2º O professor com um contrato de trinta horas semanais e outro de quinze horas semanais receberá complementação de mais quinze horas sobre o contrato de quinze horas.

§ 3º O professor com apenas um contrato receberá gratificação conforme tabela constante no Anexo I desta lei complementar (ACRE, 2004).

A remuneração dos coordenadores de ensino tem relação com a tipificação das escolas e quando articulada a outros critérios definem a remuneração dos docentes. Os professores que possuem dois contratos de trabalho com a SEE/AC ficarão à disposição, exercendo as suas funções sem o recebimento de gratificação. Em caso de possuir dois contratos de trinta horas, o professor deverá cumprir quarenta horas de sala de aula e mais as vinte de hora atividade. No exercício da função de coordenador de ensino, o profissional do magistério deverá cumprir, no mínimo, dois turnos de trabalho com oito horas diárias de trabalho.

Os diretores de unidades escolares, coordenadores de ensino e coordenadores pedagógicos que exercem funções do magistério incidem na remuneração, influenciando os gastos com a folha de pagamento, pois, à medida que as escolas aumentam a oferta e mudam de tipificação, podem posicionar esses profissionais em outros patamares de remuneração, ocasionando, por conseguinte, o aumento de despesas. Essa é uma questão que envolve a gestão escolar e a remuneração, temas que podem ser objeto de estudo em outros momentos.

4.10. Implicações do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na regulação do magistério público acreano

A partir da sanção da Lei nº 11.738/2008, que regulamenta o PSPN, e da decisão do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.167) que questionava a constitucionalidade dessa matéria, os entes federados se viram obrigados a cumprir tal legislação, o que ainda não ocorreu por completo. Inclusive, em levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) verificou-se que nem todos os estados brasileiros cumpriam a lei do piso. No caso específico da rede estadual de ensino público do Acre observa-se o cumprimento proporcional do piso, pois o pagamento é feito levando em

consideração a jornada de trabalho, já que os contratos são de trinta horas semanais para professores efetivos e de vinte e cinco horas semanais aos temporários.

Além disso, a hora atividade ou algo similar, já vinha sendo oferecida mesmo antes da sanção da lei do PSPN, o que para rede estadual era um elemento importante para o planejamento e organização do trabalho pedagógico no interior das escolas, caso seja regulamentada e cumprida por todos.

Nesse tópico da pesquisa busca-se identificar se houve consequência do PSPN na remuneração do magistério da rede estadual de ensino do Acre, considerando para isso as tabelas de vencimento dos professores estaduais com formação em nível médio, carreira que se encontra em extinção, mas que pelo perfil formativo é muito comum nos contratos temporários.

Como definido pela legislação nacional, o perfil de formação deve corresponder ao nível médio na modalidade normal, com carga horária semanal de 40 (quarenta) horas. A seguir o Quadro 15 demonstra o comparativo entre o vencimento estabelecido no PSPN e o vencimento pago aos professores de nível médio na rede estadual de ensino.

Quadro 15: PSPN e Vencimento base do professor nível médio da rede estadual

ANO	PSPN	RE / Acre (40 h/s)	RE / Acre (25 h/s)
2009	R\$ 950,00	R\$ 1.005,31	R\$ 628,32
2010	R\$ 1.024,67	R\$ 1.024,67	R\$ 640,41
2011	R\$ 1.187,14	R\$ 1.187,14	R\$ 741,96
2012	R\$ 1.450,75	R\$ 1.450,75	R\$ 906,71
2013	R\$ 1.567,00	R\$ 1.567,72	R\$ 979,82
2014	R\$ 1.697,37	R\$ 1.697,37	R\$ 1.060,85

Fonte: MEC, CNTE, SEE/AC, SINPLAC

Do exposto no Quadro 15, é possível observar que o valor do PSPN tem validade nacional. De igual modo, na rede estadual de ensino do Acre, esse valor é equivalente, considerando um contrato de 40 (quarenta) horas semanais, para o qual foi realizado um cálculo arbitrário para se chegar ao valor, e o efetivamente pago aos profissionais do magistério dessa rede, que corresponde a uma jornada de trabalho de 25 (vinte e cinco) horas semanais.

Os contratos de professores de nível médio com quarenta horas semanais quase desapareceram do quadro de servidores da SEE/AC, pois, além de constituir uma carreira em extinção, a maioria dos professores atualmente possui contratos de trinta horas semanais. Já para os profissionais com formação em nível médio são ofertados contratos temporários com carga horária de 25 (vinte e cinco) horas semanais.

Quando da instituição do PSPN, tomando por referência os dados apresentados, é possível constatar que a administração estadual levava em consideração os padrões nacionais, entretanto, contratava professores com vinte e cinco horas semanais para profissionais de nível médio e de nível superior em regime de contratação temporária. Portanto, existe o cumprimento parcial do PSPN, haja vista que não foi configurada a carreira de 40h/s (quarenta horas semanais).

Dessa forma, a rede de ensino público estadual pode ser posicionada como uma rede que cumpre o PSPN parcialmente, pois a jornada de trabalho não é determinada pela lei. Todavia, paga o piso proporcional contando na sua rede com a hora atividade, antes do PSPN. Sobre a questão da valorização do magistério, Vieira (2012) afirma que:

No que diz respeito à valorização profissional, precisa pensar o salário, a formação e a carreira dentro do contexto nacional e não de forma fragmentada, como tem sido o histórico deste país. Nesse sentido, o PSPN é mais do que uma simbologia: é uma lei à espera de um tratamento federativo realmente republicano (VIEIRA, 2012, p. 206)

A considerar as questões federativas, mas acima de tudo, as prioridades da sociedade, o PSPN constitui o início apenas das mudanças consideradas necessárias para o estabelecimento de uma educação de qualidade para todos e em todos os lugares do país.

A remuneração do magistério da rede estadual de ensino público do Acre foi construída sob a influência de conflitos, negociações entre a categoria do magistério e o governo estadual, pois muitas alterações na organização e valorização do magistério foram incorporadas nos últimos anos. Talvez pela necessidade de implementação das reformas no estado como destacam Almeida Jr (2006) e Damasceno (2010). A quantidade de ações e políticas relativas à organização da educação, especialmente, do magistério público, é um indicador de que, no decorrer

do período de 1996 a 2014, as políticas nacionais, entre elas, a política de fundos, a LDB 9.394/1996, o PNE e o PSPN influenciaram na educação local.

O PCCR do magistério estadual é marcado pelo diálogo dos sindicatos que representam os profissionais da educação e o governo do estado, pois, as muitas alterações produzidas na legislação representam os conflitos e negociações construídas, além de ter sofrido com mudanças na política nacional que incidiram em alterações PCCR. Dentre elas, destaca-se a política de fundos, que induziu os estados e municípios não só ao financiamento, mas em princípios organizacionais da carreira, como o próprio plano de cargos, que no caso da rede estadual, foi construído em 1999, pouco tempo depois da entrada em vigor do FUNDEF.

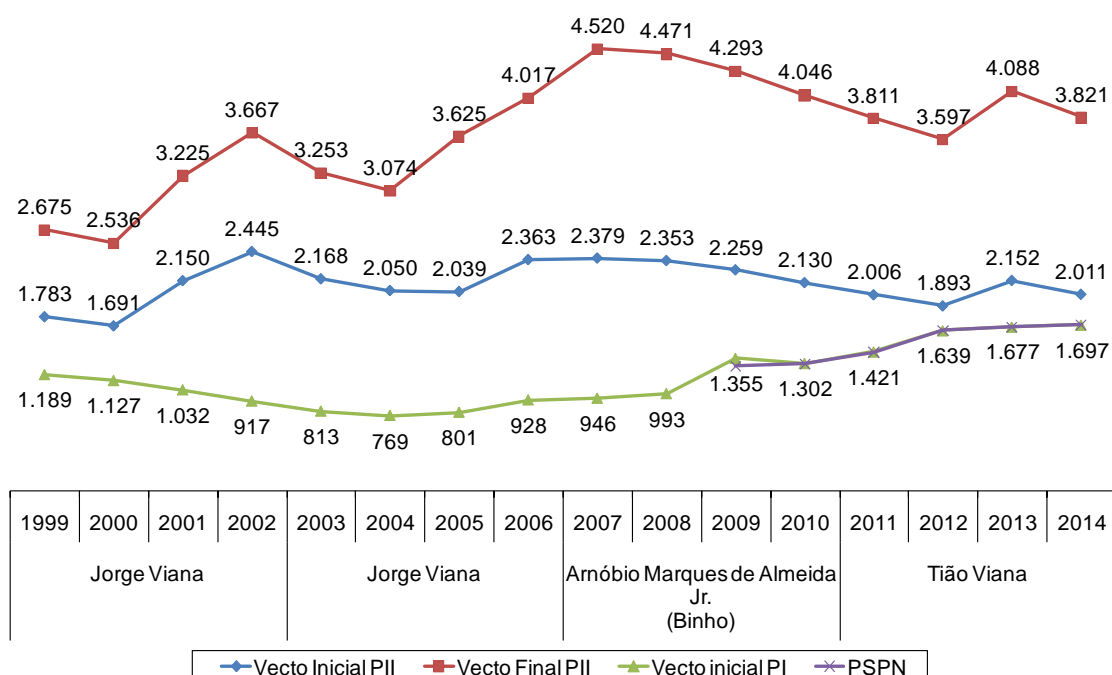
A formação dos professores leigos iniciada ainda nos cinco primeiros anos da FUNDEF e que garantia recursos para essa despesa foi utilizado pelo governo estadual nas suas ações de formação do magistério, influenciando na melhoria do padrão de remuneração dos professores da rede, pois muitos passaram a ter o nível superior. O FUNDEB também contribuiu para mudanças significativas que culminaram para a valorização do magistério público. Entre elas destaca-se o PSPN, que valorizou a remuneração dos professores de nível médio. O número de funções docentes aumentou, indicando, assim, o crescimento da rede de ensino, as despesas com remuneração e a melhoria dos padrões de vencimento inicial e final.

Não se pode perder de vista, que o valor definido pelo PSPN deve ser o valor mínimo, abaixo do qual nenhum professor com formação em nível médio, com jornada de trabalho de 40 horas semanais deverá receber valor definido pela legislação federal. Acompanhamento realizado pela CNTE, como demonstrado nessa tese, identifica entre os 26 estados e o Distrito Federal, governos que não cumprem com essa política.

O PSPN sofre com as relações federativas, pois muitos governos defendem que essa matéria é privativa de cada ente federado. A coordenação federativa é fundamental para o sucesso do piso nacional. A União além de definir o valor do piso, deve efetivamente auxiliar os governos subnacionais para garantir o PSPN, especialmente nos estados mais pobres, sem falar dos municípios.

O Gráfico 9 mostra o comportamento da remuneração do magistério estadual no período da política de fundos, incluindo o PSPN.

Gráfico 9: Padrões de vencimento do professor PI (Vencimento Inicial) e PII (Vencimento Inicial e Final) e PSPN



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Acre (1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2013) e CNTE.

Os valores referentes aos vencimentos atualizados em 2014 pelo INPC/IBGE revelam que o PSPN surtiu efeito positivo no vencimento base dos professores com formação em nível médio, considerando, necessariamente, o fato de que na rede estadual os professores com essa formação possuem jornada de vinte e cinco horas semanais, mesmo o pagamento proporcional relativo à carga horária elevou os vencimentos inicial do professor PI; ao passo que a rede estadual atrelou o seu vencimento ao PSPN. No geral, em 2009, o PSPN fez com que o governo estadual pagasse os vencimentos num nível acima do praticado anteriormente na rede.

Os vencimentos do professor de nível superior, quando comparados aos vencimentos do professor de nível médio, mais especificamente, quando atrelado ao PSPN revelam a diminuição da distância entre os valores, apresentando uma desvalorização na remuneração do professor de nível superior; ao passo que os vencimentos do professor de nível médio e do PSPN mostram valorização a partir de 2009.

Como não há uma regra que determine um valor maior que o PSPN para o vencimento inicial dos professores de nível superior, nem tampouco, uma margem específica para isso, a tendência identificada na rede estadual é de aproximação. Isso, muito provavelmente, é motivo de negociação entre o governo do estado e sindicatos, no sentido de revisão das tabelas de vencimentos dos professores de nível superior.

Fica evidenciado na análise dos vencimentos que, durante 2001 e 2002, no governo Jorge Viana, o vencimento inicial e final dos professores de nível superior (PII) alcançou o maior patamar. Tal fato pode ter relação com as políticas desenvolvidas durante esse governo, pois muitas conquistas no PCCR e na remuneração docente foram evidenciadas nesse momento. Depois disso, as linhas dos vencimentos só sofreram mudanças, a partir de 2007 e com a entrada do PSPN que, ao ser cumprido pelo governo estadual, seguia a mesma linha do governo federal que era do mesmo partido.

A desvalorização do vencimento inicial do professor PI coincide com o processo de formação inicial e progressão vertical dos professores para PII, que é a formação em nível superior. Além disso, é possível atrelar aos acordos feitos com a categoria do magistério. O alargamento da carreira ocorreu com a inclusão de novas classes no vencimento final do PII, tendo sofrido um maior distanciamento entre 2007 e 2009, durante o governo Binho Marques, tendo diminuído na sequência. Nesse momento, o VDP foi introduzido como forma de bonificação ou premiação dos profissionais do magistério, o que deve ter sido utilizado pelo governo estadual para não repor as perdas inflacionárias e cumprir com os acordos não efetivados durante os anos.

Em 2013, as novas tabelas de vencimento foram inseridas na rede estadual, podendo se constituir na justificativa do pico de valorização. Os vencimentos do PII comparados com o cumprimento do PSPN, e, consequentemente, do vencimento do PI têm sofrido uma valorização acima da ocorrida com o PII, apresentando o achatamento da carreira.

Merece destaque o fato de que a carreira do magistério na rede estadual de ensino do Acre possui alguns incentivos e atrativos que podem contribuir para a organização e atração de profissionais interessados no magistério. As considerações e conclusões dos resultados da pesquisa serão apresentadas na conclusão desse texto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento dessa tese assumiu como objeto a remuneração do magistério público da rede de ensino estadual do Acre, tendo estabelecido como recorte temporal o período de 1996 a 2014, contemplando parte do contexto da política de fundos, o que resultou em analisar o FUNDEF e parte do FUNDEB, sendo que neste último caso, desde sua sanção ao último ano da pesquisa em 2014, haja vista, que a data final para o exercício do FUNDEB é 2020.

Além disso, o estudo cotejou com as determinações do PSPN, considerando suas implicações na remuneração do magistério público. Além dessa perspectiva, foram analisadas as políticas públicas relacionadas à valorização do magistério na rede estadual do Acre, procurando descrever as ações desenvolvidas no sistema de ensino estadual. Considerando cada uma dessas categorias, não foi tarefa fácil analisar os dados, especialmente, pela negação de algumas informações essenciais para o estudo, o que exigiu esforço metodológico para encontrar alternativas para realização da pesquisa. Das informações que não foram conseguidas, o destaque fica com informações da rede estadual, especialmente a folha de pagamento dos professores.

Diante das dificuldades enfrentadas, talvez certas análises tenham ficado prejudicadas, essencialmente pela falta das informações da folha de pagamento, porém, é possível reiterar apreciações realizadas, indicando isso em forma de conclusões, tomando por base, os dados e os estudos realizados, especialmente no caso das informações relativas à rede de ensino estadual do Acre, que exigem a continuidade e novos estudos. Essa é uma condição necessária e um compromisso com outras pesquisas envolvendo a temática.

No que se refere ao financiamento da educação no Acre, na rede estadual foi promovida a alteração através da Lei nº 20/2000 na vinculação da receita da educação, passando de 25% para 30%. Todavia, essa movimentação se mostrou no mínimo estranha e insignificante, devido à estratégia de destinar apenas 85% das receitas da vinculação para MDE, o que na prática elevou o percentual para 25,5%, ou seja, 0,5% a mais do que o percentual mínimo estabelecido na CF 1988. Mesmo com o governo do estado, aplicando percentual acima dos mínimos estabelecidos em Lei, a mudança não representou a efetiva aplicação da nova vinculação estadual em MDE. Tanto em relação ao MDE, quanto em despesas que incluíram as novas

Funções criadas e vinculadas a Função educação essa mudança parece ter sido uma estratégia do governo estadual para atender a ampliação da rede de ensino e movimentar recursos dentro de outras funções sociais, justificando de maneira ineficaz o fato de utilizar recursos públicos da educação com segmentos da administração que efetivamente não se configuram como tal.

A elevação na vinculação coincidiu com o aumento no vencimento inicial e final do professor PII – nível superior, ocorrido durante o primeiro mandato de Jorge Viana a frente do governo estadual, mais especificamente a partir de 2001 a 2002. Além desse fato, também foi sancionada em 1999 o PCCR do magistério estadual, assim como, começou a execução nesse período do Programa de Formação de Formação de Professores da Educação Básica. Esses fatos podem ajudar justificar o aumento da vinculação, caso tenham sido parte das metas estabelecidas no planejamento e no plano de governo.

As despesas com MDE estão relacionadas com o desenvolvimento da rede de ensino estadual, sendo que, parte significativa delas se destina ao pagamento dos profissionais do magistério. Isso pode estar relacionado com as mudanças na vinculação, pois o governo estadual teria condições de sustentar o crescimento das despesas. Esse cenário financeiro de elevação das despesas com MDE, a despeito de dois anos, pode ter contribuído favoravelmente para o aumento dos vencimentos, especialmente nos períodos de aplicação das mudanças de tabelas salariais.

A movimentação no financiamento da educação estadual aponta para o crescimento dos custos com a manutenção da rede de ensino, envolvendo o alargamento do atendimento educacional, das despesas com pessoal do magistério e dos profissionais não docentes, haja vista, que os vencimentos dos professores de nível superior e nível médio tiveram variações distintas, mais que apontam para certa melhoria no padrão remuneratório.

Outra questão que foi identificada é que as despesas no período da política de fundos foram crescendo constantemente, tanto no que se refere à MDE, quanto com outras despesas de sustentação da própria rede de ensino. Com isso, pode-se dizer que a política de fundos acabou repercutindo positivamente no desempenho do atendimento educacional, que foi alargado, possibilitando oferta de mais vagas para parte da população que não vinha sendo atendida.

Nessa mesma perspectiva, se concluiu que a tendência de municipalização das matrículas existente no Brasil, funciona de maneira diferente no estado do Acre,

com a concentração das matrículas na rede estadual, ao passo que no país, os municípios já respondem pela maior parte das matrículas. No âmbito da rede de ensino estadual, isso pode justificar o aumento das despesas, pois além de manter a oferta regular de matrículas, a rede de ensino continuou crescendo, inclusive no campo de atuação que seria responsabilidade dos municípios. Nesse período o estado reduziu a taxa de analfabetismo, de 24,5% em 2000, para 16,5% (ACRE, 2013), o que implicou em elevar os gastos com a educação, inclusive no que se refere ao ensino fundamental, quadro que só foi alterado nos últimos períodos de análise da tese, mais especificamente quando da implantação do FUNDEB. Esse movimento pode ter sido proporcionado pela municipalização obrigatória da educação infantil e das novas matrículas de ensino fundamental nos anos iniciais. Mesmo assim, não é possível afirmar se houve de forma efetiva no estado do Acre um processo de municipalização das matrículas estaduais.

No que se refere ao quadro dos profissionais do magistério público estadual, se identifica a elevação do número de funções docentes, que se articula com o mesmo movimento em relação às matrículas, sendo que, no período entre 1999 a 2006 essa movimentação foi mais intensa. Esse processo se justifica pelo volume de ações voltadas a ampliação do atendimento educacional desenvolvidas durante os dois mandatos de Jorge Viana, bem como pelas garantias proporcionadas pela política de fundos e principalmente pelo déficit de atendimento do estado.

As mudanças no cenário da formação dos professores da rede estadual, também representa um aspecto que influenciou na dinâmica do financiamento e da remuneração do magistério estadual, pois muitos professores passaram a ter nível superior, o que alterou suas trajetórias na carreira. Além disso, a implantação do PCCR, e das várias modificações nas tabelas de vencimento, da dispersão na carreira que chegou a 90% entre a classe A e a J, com picos de valorização das últimas classes durante o primeiro mandato de Jorge Viana (1999 a 2002) e nos primeiros anos da administração de Binho Marques (2007 e 2008), também contribuíram para configuração de uma outra paisagem da educação estadual.

No contexto do FUNDEB, também é identificado crescimento das despesas com MDE, indicando para o aperfeiçoamento do atendimento educacional, pois o crescimento das matrículas nas etapas da educação básica e nas modalidades de ensino muito se deve as garantias financeiras do fundo, que ampliou para toda

educação básica, assim como na perspectiva de garantir parte dos recursos do fundo para remuneração do magistério.

Dessa forma, as funções docentes cresceram no período relativo à política de fundos, como também, a melhoria nas condições de formação dos professores da rede estadual, aumentando o número de professores com nível superior, o que implicou na composição da remuneração do magistério público estadual. Os quadros e tabelas de despesas, construídos com informações do período de 1996 a 2014, com algumas questões problemáticas em relação a 1996 a 2002, pois o Balanço Geral do Governo do Acre não fora disponibilizado na sua plenitude, mesmo assim, as informações demonstraram que as despesas no período da política de fundos com o pagamento dos profissionais do magistério cresceram, o que está relacionado com a melhoria nas tabelas de vencimentos até 2007. Depois desse período se identifica um processo de declínio, o que pode estar relacionado ao Prêmio Anual de Valorização de Desempenho Profissional – VDP.

Esse VDP passou a ser pago aos profissionais do magistério durante o governo Binho Marques (2007-2010), quando do processo de declínio dos vencimentos dos professores. Aparentemente, essa foi uma maneira de não só premiar, bonificar ou incentivar os profissionais através dessas formas de recompensas financeiras, mais também de conter o avanço nos vencimentos dos professores. Esse movimento, também pode estar relacionado ao comprometimento da folha com o pagamento de professores, pois os gastos com o magistério tomaram quase que a totalidade dos recursos dos Fundos no período pesquisado. No governo Tião Viana (2011 a 2014), o VDP, passou a ser pago para todos os profissionais das escolas indistintamente, sendo professor ou os profissionais não docente, o que pode corroborar a tese de que é utilizado como uma maneira de não repor as perdas salariais e evitar a modificação das tabelas de vencimento.

No geral, os vencimentos dos professores da rede estadual variaram de maneira diferente durante o período analisado. Os professores de nível superior tiveram até 2007 ganhos no vencimento base, sendo que após esse período sofreu perdas, o que coincidiu com o VDP e a partir de 2009 com o PSPN. Já com relação aos professores com formação em nível médio PI esse cenário é diferente. O PSPN elevou o vencimento do professor PI na rede estadual de ensino público do Acre, a partir da implantação da lei do piso, os vencimentos acompanharam os valores nacionais, que são reajustados anualmente, compensando a inflação, o que no

caso, da rede estadual, não é possível identificar quais são os indicadores utilizados para conceder reajuste nos vencimentos, o que indica que é uma questão definida pela equipe de governo e pelos sindicatos na medida das negociações, e das possibilidades de pagamento.

Vale lembrar que os percentuais de reajuste dos vencimentos dos professores da rede de ensino estadual na maior parte do período não foram informados na legislação do plano, nem possuem relação com os índices oficiais, pois quando analisados com o Índice Nacional de Preços – INPC/IBGE, não correspondem a reposição inflacionária do período, o que nos permite concluir que os valores aplicados são definidos nas negociações entre governo e categoria.

Ao comparar o vencimento do professor de nível superior (P II) com o do professor de nível médio (P I), mais especificamente atrelado ao PSPN se identifica a diminuição da distância entre os valores dos mesmos, apresentando uma desvalorização da remuneração do professor de nível superior, ao passo que os vencimentos do professor de nível médio e do PSPN se valorizam a partir de 2009. Essa sem dúvida será uma pauta a ser resolvida pelo governo estadual e os sindicatos, pois o quadro de professores efetivos da rede estadual corresponde a maioria dos profissionais em efetivo exercício do magistério.

Fica evidenciado na análise dos vencimentos, que durante 2001 e 2002, no governo Jorge Viana, o vencimento inicial e final dos professores de nível superior (PII), alcançou o maior patamar, o que tem relação com as políticas desenvolvidas durante esse governo, inclusive com a mudança na vinculação, pois muitas conquistas no PCCR e na remuneração aconteceram nesse momento. Esse período foi o de maior valorização do magistério estadual, pois o PCCR, a formação em nível superior e os ganhos na remuneração movimentaram os profissionais na rede de ensino.

Além disso, esse momento coincide com o aumento da vinculação no âmbito da legislação estadual, de 25% para 30%, o que pode ter motivado a proposta de alteração. Mesmo revelando depois em MDE seria apenas de 0.5% a mais, ou seja, 25,5%, durante o período de 2001 a 2014, o governo estadual cumpriu sempre com a vinculação, chegando a atingir mais de 29% de gastos com MDE.

O início de um processo de desvalorização do vencimento inicial do professor nível médio - PI coincide com o processo de formação inicial e a progressão vertical dos professores para nível superior – PII. Em 2007, o VDP foi

introduzido como forma de bonificação ou premiação dos profissionais do magistério, o que parece ter sido utilizado pelo governo estadual em lugar da não reposição das perdas inflacionárias, assim como, para cumprir com os acordos não efetivados durante os momentos de implantação das novas tabelas salariais, e de crescimento dos vencimentos. Com isso, os vencimentos dos professores de nível superior começaram a perder valor em relação aos de nível médio, que foram valorizados com a lei do piso. Assim sendo, o que se percebe é que a valorização dos professores PII no início do período das análises vem passando por movimento de achatamento, ao passo que o PSPN eleva a valorização dos de nível médio.

Com relação ao PCCR do magistério estadual fica evidenciado que durante o período analisado muitas alterações foram produzidas, podendo representar a falta de definição da equipe técnica com relação a alguns itens, como também responder a pressão da categoria da educação, o que pode ter surtido algum tipo de efeito na formatação do plano. Desde as gratificações, adicionais, aposentadorias, saída da sala de aula para atividades de apoio pedagógico após vinte e dois, e vinte e cinco anos de efetivo exercício do magistério correspondem à tentativa de tornar a carreira do magistério atrativa e de alguma forma valorizar os profissionais do magistério.

A participação da categoria nas negociações é um elemento essencial para valorização do magistério, ao mesmo tempo, em que pode ter acontecido nos momentos de crescimento positivo dos vencimentos, deve ser relativizada, pois nem tudo que se pauta é efetivado pelo poder público. Além disso, essa é uma dinâmica que deve ser objeto de estudo para outras pesquisas.

No geral, essa tese se prontificou a analisar a remuneração do magistério da rede de ensino estadual do Acre, buscando identificar esse movimento dentro da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB), mais detidamente das implicações na remuneração. Além da política de fundos, as conseqüências do PSPN e da política estadual também foram consideradas. Tudo isso, nos leva a reconhecer a condição limitada de algumas análises, ocorridas pela falta de dados. Todavia, muito do que foi identificado, estudado e analisado revela a necessidade de aprofundar ainda mais os estudos, como é o caso da vinculação estadual, do VDP, das negociações sindicais, ente outros.

A experiência da pesquisa revela que essa tese tende a ser o início de muitos estudos, pesquisas e trabalhos sobre a remuneração do magistério público estadual, do próprio financiamento da educação no Acre. É na perspectiva da

valorização do magistério público brasileiro, mesmo com os ventos contrários que essa temática não esgota.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Piso Salarial: constitucional, legítimo, fundamental. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 67-80, jan./dez. 2008.

_____. Diretrizes Nacionais da Carreira: caminhos da valorização. **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 21, p. 118-131, out. 2009.

_____. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40/41, p. 137-166, 1997.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo LULA. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun./ 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

ACRUCIO, L. F.; SAMUEL, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40-41, 1997.

ACRE, Lei Complementar nº 14/1987. Dispõe sobre a criação do Plano de Cargos, Salários, Benefícios e Vantagens do Magistério Acreano e dá outras providências. **Assembléia Legislativa do Estado do Acre**. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/?cat=6>>. Acesso: 07 de junho de 2012.

_____, **Constituição do Estado do Acre**. 1989. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/?page_id=1192. Acesso em: 06 de fevereiro de 2012.

_____, Lei Complementar nº 39/1993. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Acre, das Autarquias e das Fundações Públicas, instituídas e mantidas pelo Poder Público. **Assembléia Legislativa do Estado do Acre**. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/?cat=37>. Acesso em: 06 de novembro de 2014.

_____, Lei Complementar nº 58/1998. Dispõe sobre contratação temporária do Poder Público Estadual. **Assembléia Legislativa do Estado do Acre**. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/?cat=43>. Acesso em: 06 de novembro de 2014.

_____, Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Ensino Público Estadual e dá outras providências, 1999. **Assembléia Legislativa do Estado do Acre**. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/?cat=43>. Acesso em: 07 de junho de 2012.

_____, **Lei Complementar nº 81/1999**. Altera o Art.6º da LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_81.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, Lei nº 20/2000. Aumenta o investimento anual com Educação de 25% para 30%. Modifica o Art. 197 da Constituição do Estado do Acre, 2000. **SINPLAC**. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Naluh.pdf. Acesso em: 06 de fevereiro de 2012.

_____, **Lei Complementar nº 86/2000**. Altera o Art. 29 da LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_86.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 87/2000**. Altera os Arts. 13 e 14 da LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_87.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 91/2001**. Altera e acresce dispositivos à LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_91.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 99/2001**. Acresce dispositivos à LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_99.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 104/2002**. Acresce e altera dispositivos da LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_104.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 110/2002**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_110.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 111/2002**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_111.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, Lei Complementar nº 119/2003. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_119.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 127/2003**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_127.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 143/2004**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_143.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei nº 1.632/2005**. Assegura aos professores exercício fora de sala de aula antes da aposentadoria. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_1632.pdf.
Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 144/2005**. Estabelece a nova estrutura do de vencimentos dos profissionais do ensino público estadual e altera a LC nº 67/1999. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_144.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 146/2005**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_146.pdf.
Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei nº 1.704/2006**. Estabelece pisos salariais novos cargos criados e concede reajuste aos servidores públicos estaduais. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_1704.pdf. Acesso em: 10 de dezembro de 2013.

_____, **Instrução Normativa nº 06/2004**. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Instrucao_06.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 156/2006**. Revoga dispositivos das Leis Complementares nº 67/1999 e 144/2005. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_156.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 160/2006**. Altera o Anexo III da LC nº 67/1999. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_160.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 174/2007**. Altera a LC nº 1.704/2006. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_174.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 185/2008**. Institui nova estrutura de vencimento para os Professores de Nível Superior (PNS) e para especialistas em educação.
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_185.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 199/2009**. Altera as Leis 1.384/2001, 1.394/2001, 1.704/2006, 1.907/2007, 1.956/2007 e LC nº 67/199, LC nº 84/2000, LC nº 102/2001 e 167/2007. Disponível em:
http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_199.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 201/2009**. Altera as Leis 1.384/2001, 1.633/2006, 2.010/2008 e LC nº 67/1999, 164/2006, 197/2009. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_201.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 204/2009**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_204.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Instrução Normativa nº 03/2010**. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/IN_03.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 210/2010**. Altera e acresce dispositivos à LC nº 67/1999 e à Lei nº 1.704/2006. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Complementar_86.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Decreto nº 5.592/2010**. Regulamenta o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Decreto_5592.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2013.

_____, **Lei Complementar nº 266/2013**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/?cat=57>. Acesso em: 09 de dezembro de 2014.

_____, **Lei Complementar nº 274/2013**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/?cat=57>. Acesso em: 09 de dezembro de 2014.

_____, **Lei Complementar nº 285/2014**. Altera a LC nº 67/1999. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/?cat=58>. Acesso em: 09 de dezembro de 2014.

_____, **Balanço Geral do Acre**. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2003. Disponível em <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2004. Disponível em <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2005. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2006. Disponível em:

<http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2007. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2008. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2009. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2010. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2011. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2012. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2013. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

_____. _____. Análise da execução orçamentária, financeira e contábil do Balanço Geral do Estado do Acre 2014. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>. Acesso em: 18 de junho 2014.

_____. **Constituição do Estado do Acre**, de 3 de outubro de 1989. Disponível em www.al.ac.leg.br. Acesso em: 06 fev 2012.

ALMEIDA JÚNIOR, A. M. de. **O planejamento estratégico e a reforma educacional no Acre**. 145f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 143, maio/ago. 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.

ANUATTI NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E. T. Avaliação dos salários dos professores da rede pública de ensino fundamental em tempo de FUNDE. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo-SP, v.8, p. 414-437, 2004.

ARAÚJO, R. L. S. **Financiamento da educação básica no governo Lula**: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do governo FHC. 182f Dissertação (Mestrado – Programa de Pós Graduação em Educação. Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação). Universidade de Brasília, 2007.

_____. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 401f Tese (Doutorado – Programa de Pós Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2013.

ARELARO, Lisete Regina. **Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. In: 30ª Reunião da ANPED, 2007.

ARELARO, L. R. et. al. Trabalho docente e valorização do magistério na rede municipal de São Paulo. **Educação em Foco**, ano. 15, n.19, p. 129-162, junho/2012.

ARRETCHE, M. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Tese de Doutorado. IFCH/Unicamp, 1998.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Porto Alegre – RGS, v.14, p 111-141, 1999.

BARBOSA, A. **Os salários dos professores brasileiros**: implicações para o trabalho docente. 208 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara, 2011.

_____. Salários Docentes, Financiamento e Qualidade da Educação no Brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, abr./jun. 2014.

BASSI, M. E. **Política educacional e descentralização**: uma a partir análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996.

_____. **Gestão e financiamento da educação básica**: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Educação: História, Política, Sociedade,

2001.

_____. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos às escolas públicas no Estado de Minas Gerais. **Educação: teoria e prática**. v. 14, n. 25, jan./jun. p. 155-177, 2006.

_____. Os recursos financeiros aplicados na educação básica da rede de ensino da prefeitura da cidade de São Paulo: subsídios para a construção de um plano de educação. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 1, n. 1, p. 1-19, 2011.

_____; VERÇOSA, P. S. O Financiamento da Educação Básica no Estado do Acre: um estudo da vinculação de receitas. In: **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA**. Políticas Públicas de Financiamento da Educação: desafios e perspectivas nos planos educacionais. Gramado/RS, 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____, Emenda Constitucional nº 14, 12 de setembro de 1996. **Portal da Legislação**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 06 de janeiro de 2012.

_____, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Portal da Legislação**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2012.

_____, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Legislação**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

_____, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2012.

_____, Emenda Constitucional nº 53/2006, 19 de dezembro de 2006. **Portal da Legislação**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2012.

_____, Emenda Constitucional nº 59/2009, de 11 de novembro de 2009. **Portal da Legislação**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____, Lei nº 11.494, de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. **Portal da Legislação**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2012.

_____, Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Portal da Legislação**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 14 de agosto de 2012.

_____, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=590415>. Acesso em: 12 de novembro 2014.

BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 49 – 95, 1998.

CABRAL, G. G. **Formação superior de professores em serviço e práticas pedagógicas**: análise da efetividade das políticas da primeira década do século XXI no Estado do Acre. Tese (Doutorado em Educação: conhecimento e inclusão social). Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

CAMARGO, R. B. et. al. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 341-363, maio/ago. 2009.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. Remuneração de professores de escolas públicas no contexto do FUNDEF. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; FERNANDES, M. D. E. Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande, MS: Ed. Oeste, 2015.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, F. A. F. **Financiamento da educação**: do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARVALHO, M. C. A. de. O Curso de Pedagogia da UFAC no Cenário da Formação de professores nas ações de interiorização da graduação da UFAC. In: XII Encontro

Nacional de Didática e Prática de Ensino, 2006, Recife. **Anais do XIII ENDIPE**. Recife, 2006.

_____. Sistema de Ensino, política educacional e gestão da escola. **EXITUS**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013.

CASTRO, J. A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100 – Especial, p. 857-876, out. 2007.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Portal MEC. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>>. Acesso em: 26 de setembro de 2014.

CURY, C. R. J. **Legislação educacional brasileira**. 2ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, julho/2002.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DAMASCENO, E. A. **O trabalho docente no movimento de Reformas Educacionais no Estado do Acre**. 35f. Tese (Doutorado em Educação: conhecimento e inclusão social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DAVIES, N. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 113, p. 113-128, julho/2001.

_____. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

_____. O governo LULA e a educação: a deserção do estado continua? **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 86, p. 245-252, abril 2004.

_____. A política de fundos no financiamento da educação Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

_____. FUNDEB: A redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

_____. O financiamento da Educação estatal no Brasil: desafios para sua publicização. **R.Educ.Públ.**, Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 229-245, maio/ago. 2010.

_____. Controle estatal ou social das verbas da educação? In: PINTO, J. M. R.; SOUZA, S. A. de. (Orgs.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014.

DUTRA JR, A. F. et. al. **Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público.** FUNDESCOLA/MEC, 2000.

FÁVERO, Osmar. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. (Coleção memória da educação).

FARENZENA, N. Capacidades de financiamento da educação básica no FUNDEB: uma costura. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; FERNANDES, M. D. E. **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos.** Campo Grande, MS: Ed. Oeste, 2015.

FELÍCIO, F. de. **Nota Técnica: Evolução dos Salários de Professores da Educação Básica.** São Paulo: METAS: Avaliação e Proposições de Políticas Sociais, 2013.

FERNANDES, M. D. E., A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educação & Sociedade.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1095-1111, out./dez. 2013.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. Remuneração salarial de professores em redes públicas de ensino. **Educação em Revista.** Belo Horizonte, v. 29, n. 04, p. 167-188, dez. 2013.

FERNANDES, M. D. E.; GOUVEIA, A. B.; BENINE, E. G. Remuneração de professores no Brasil: um olhar a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 339-356, abr./jun. 2012.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. **Professores no Brasil:** impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, Bernadete A. Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 145, p. 88-111, jan/abr. 2012.

GEMAQUE, R. M. O. **Financiamento da Educação – O FUNDEF na Educação do Estado do Pará:** Feitos e Fetiches. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação da Universidade do Estado de São Paulo, 2004.

_____. A proposta de criação do FUNDEB e sua relação com os estudos sobre os impactos do FUNDEF na educação do Estado do Pará. **Jornal de Políticas Educacionais.** Vol. 1, n. 1, p. 21-39, mar/2007.

_____. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. **SER Social.** Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011.

GIL, J.; NETTO, F.N.; MEDEIROS, I.L.P. O plano de carreira do magistério em Porto Alegre: reflexões à luz do ordenamento jurídico nacional pós 1988. **Educação em Foco.** Ano 15, n. 19, p. 33-55, junho 2012.

GIAMBIAGI, F. A política do governo LULA em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 27, jun./dez. 2004.

GINELLI, G. **História da Educação do Acre**. Secretaria de Estado de Educação do Acre. 2008.

GOMES, Â. C.C. **Políticas públicas de financiamento da educação básica**: uma análise da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), no período 2007-2010, em Guajará-Mirim, RO. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2011.

GOMES, C. A. et al. O financiamento da educação brasileira: uma revisão da literatura. **RBPAE**, v. 23, n. 1, p. 29-52, jan./abr. 2007.

GOUVEIA, A.B; SOUZA, A. R. de. Os trabalhadores docentes da educação básica em uma leitura do possível das políticas educacionais. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*.vol.19, jan,2011.

_____. O FUNDEF no Paraná: reflexões sobre os impactos na oferta e no financiamento educacional. *Educação: teoria e prática*. Vol. 12, n. 22, jan./jun. e n. 23, jul./dez. 2004, p.20-26.

_____. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

_____. de; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. O magistério no contexto federativo: Planos de carreira e regime de colaboração. **Retratos da Escola**. Brasília, v.6, n.10, p.185-197, jan./jun.2012.

HADDAD, S. (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 de janeiro 2015.

INEP. **Sinopse do Censo Escolar de 1996**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 16 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 1996.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 16 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 1997.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 16 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 1998.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 16 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 1999.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 16 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2000.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 16 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2001.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 16 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2002.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2003.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2004.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2005.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2006.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2007.** Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2008.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2009.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2010.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 17 de maio 2012.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2011.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 21 de janeiro 2013.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2012.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 11 de setembro 2013.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2013.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 24 de setembro 2014.

____. **Sinopse do Censo Escolar de 2014.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 11 de setembro 2015.

LIMA, M. J. R. **Origem dos fundos para a educação:** breve histórico. In: Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica. (Org.). LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, v.9, n.1, p.4-16, Itajaí-RGS, 2009.

MARTINS, P. S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis:** estratégia política para equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação/UNB, 2009.

____. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE** – v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MELCHIOR, J. C. A. Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 34, p. 39-83, 1980.

_____. A vinculação constitucional de recursos financeiros para educação: esfera federal. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 50, p. 15-21, 1984.

_____. Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v.57)

MELO, L. de F. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola**. 357f. Tese (Doutorado em educação: conhecimento e inclusão social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MORDUCHOWICZ, A. Carreiras, Incentivos e Estruturas Salariais Docentes. **PREAL**. Disponível em:

http://www.oei.es/docentes/articulos/carreras_incentivos_estructuras_salariales_docentes_morduchowicz_portugues.pdf . Acesso em: 27 de abril de 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. In: **Os direitos do antivalor**. A economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes. 1998.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo LULA: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

_____. **Política educativa, crise da escola e a promoção da justiça social**. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A.(Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

OLIVEIRA, R. P. de.; CATANI, A. M. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, R. P. de O., e ADRIÃO, T. (Orgs.). **Organização do Ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002.

_____. O financiamento da educação. In:_____, ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3ed. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. P. de Uma dimensão avaliativa do fundef: a desigualdade regional. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 139-151, 2003.

_____.; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

O MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. **Histdebr**. Campinas, nº especial, ago. 2006. Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 25 de dezembro de 2015.

PERES, A. J. S. Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

PINTO, J. M. R. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia**, FFCLRP-USP, Ribeirão Preto, Fev./Ago. 1996.

_____. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p.108-135, set. 2002.

_____.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, p.877-897, out./ 2007.

_____. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009b.

_____. O financiamento da educação no governo LULA. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 323-340, mai./ago. 2009a.

_____.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011.

_____. O Fundeb e a remuneração dos profissionais da educação. **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 27, p. 151-173, jul./dez. 2014.

_____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

RIBEIRO, J.M.C.; GONÇALVES, R.Q. Remuneração dos (as) professores (as) da educação básica em Mato Grosso: sua evolução no contexto da lei de carreira e os desafios da valorização do magistério. **Educação em Foco**. Ano 15, n. 19, p. 33-55, junho 2012.

RODRÍGUEZ, M.V.; FERNANDES, M.D.E.; SIMÕES, C.H. Planos de Cargos, carreira e remuneração do magistério sul mato-grossense (1979-2010): primeiras aproximações. **Educação em Foco**. Ano 15, n. 19, p. 33-55, junho 2012.

SANTOS, L. L. de. C. P.; DAMASCENO, E. A. A reforma educacional no Acre: um modelo híbrido. **Cadernos Cenpec**, v. 1, n. 1, dez. 2011.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 2ed.rev.e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção educação contemporânea).

_____. Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010.

SENA, P. A União e a aplicação de recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **RBEP**, Brasília, n. 203/204/205, p. 7-22, jan/dez. 2002.

_____. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 4ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOUZA, A. R. et al. Planos de carreiras da rede estadual de ensino do Paraná e da rede municipal de ensino de Curitiba: um exercício comparativo. **Em Foco**, Ano 15, n. 19, p. 301-330, junho 2012.

SOUZA, M. N. de. **Condições de trabalho e remuneração docente: o caso do professor temporário na rede estadual de ensino do Paraná**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2011.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós – 1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun./ 2005.

SUBIRÁ, J. A. A. **Um panorama da remuneração inicial dos professores nos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba: configurações, impasses e perspectivas**. 196 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Curitiba, 2012.

TEIXEIRA, A. Custo mínimo da educação primária por aluno. **RBEP**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 82, p. 3-5, abr./jun. 1961.

_____. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 147-160, jan./jun. 2015.

TOMAMASI, L. de; WARDE, M. J.; e HADDAD, S.; (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE. **Resolução nº 33**, de 30 de março de 2000. Dispõe sobre a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Estado sobre a aplicação dos recursos constitucionalmente destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino no Estado do Acre. 2000. Disponível

em: http://www.tce.ac.gov.br/portal/jdownloads/LEGISLAO/Resolues/resoluo_033_-_2000.pdf. Acesso em 12 de setembro de 2014..

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educação & Sociedade**. vol. 23. n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

VIEIRA, J. M. D. Piso salarial e federalismo: muitos passos e compassos. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan./jun. 2012a.

_____. **Piso Salarial para os Educadores Brasileiros: quem toma partido?** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Brasília, 2012b.